

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet

*Slutbetänkande av Organisationsutredningen
för regional tillväxt*

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:3

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

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

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

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22510-7
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Ulrica Messing

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

Den 13 oktober 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Enligt detta skulle utredaren senast den 1 november 2005 lämna förslag till en organisation för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik m.m. i Sverige under programperioden 2007–2013. Förslaget skulle inkludera bl.a. personalpolitiska konsekvenser för närmast berörda befintliga myndigheter. Utredaren skulle slutredovisa uppdraget den 15 januari 2006.

Den 7 november 2005 överlämnade utredaren delbetänkandet *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning*, SOU 2005:93. Under hela utredningstiden har vi arbetat i nära kontakt och samråd med flertalet av de organisationer och myndigheter som berörs av organisationsförslaget. En referensgrupp med tjänstemän inom Regeringskansliet har bidragit med fakta och synpunkter. Förhandlingarna i EU inför den kommande programperioden har följts genom kontakter med Sveriges representation i Bryssel.

Vi överlämnar härmed betänkandet, *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet – slutbetänkande* (SOU 2006:3). I betänkandet följer vi upp och förtydligar förslagen i det tidigare delbetänkandet. Partnerskapets roll och ansvar behandlas, liksom frågor kring styrning och organisering av regional utvecklingspolitik ur såväl ett förvaltnings- som ett utvecklingsperspektiv.

Slutredovisningen omfattar två fristående rapporter som har utgjort viktiga underlag i vårt arbete:

- *Svenska partnerskap – en översikt*, SOU 2006:4
- *Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning*, SOU 2006:5

Tiden för arbetet med slutbetänkandet har varit alltför kort. Arbetet har påverkats av att det saknats tid till eftertanke, dialog och avstämningar med berörda parter! Utredningen avslutas härmed.

Stockholm i januari 2006

Lars Högdahl

/Tina Ekedahl Küchen
Lena Noreland

Innehåll

Förord	9
Utredarens programförklaring.....	9
Sammanfattning	15
Sammanfattning av förslagen	15
1 Inledning	21
1.1 Utredningsuppdraget.....	21
1.2 Metod	23
2 Bakgrund	25
2.1 EU:s sammanhållningspolitik m.m.....	25
2.2 Regional utvecklingspolitik.....	27
2.3 Våra kommentarer till målbilden	30
2.4 Strategier och program i strukturfondsarbetet	31
2.5 Program i det regionala utvecklingsarbetet i Sverige	33
2.6 Våra synpunkter i anslutning till program	35
2.7 Processer i regionalt utvecklingsarbete	37
2.8 Våra synpunkter på utvecklingsprocesserna	41
2.9 Geografisk avgränsning av målprogram	43

3	Partnerskap.....	45
3.1	Allmänt om begreppet	45
3.2	Partnerskapet i RTA och RTP.....	47
3.3	EU och partnerskapet	50
3.4	En kartläggning och analys	53
3.5	Sammanfattning av iakttagelser i studien.....	59
3.6	Våra synpunkter och förslag.....	65
4	Organisering i nuläget	73
4.1	Det regionala utvecklingsansvaret.....	73
	Riksdagens och regeringens beslut.....	73
	Decentraliseringen i praktiken	74
4.2	Administrativ och funktionell organisering	75
	Den länsvisa och regionala förvaltningen	75
	Administrativ samordning.....	78
	Samordning och samverkan med funktionella motiv.....	79
4.3	Anslagskonstruktionen.....	81
	Anslag för finansiering av ESF-projekt.....	81
	Anslag för finansiering av ERUF-projekt	82
	Anslagen inför nästa programperiod.....	83
5	Utgångspunkter för en ny samordnad organisation	87
5.1	Principiella utgångspunkter	87
5.2	De viktigaste begreppen.....	89
5.3	En studie kring nätverksorienterad styrning	92
	Bakgrund.....	92
	Styrningsformer.....	92
	Våra kommentarer.....	95
6	Organisationsförslaget	97
6.1	Förslag till organisation för regional utveckling	97
6.2	Förslag till förvaltningsorganisation	99

6.3	Uppföljning av förslaget till förvaltningsorganisation	100
	Förvaltningsmyndighetens förhållande till utvecklingsorganisationen.....	101
	Myndighetens regionala enheter	102
	Strategier och program i färre och större regioner	104
	Premiering av samordnade strategier.....	105
	Premiering av KSO som samarbetar.....	105
	Anslagskonsekvenser.....	106
	Från beslut om små projekt till beslut om ramprogram.....	108
	KSO eller annat länsorgan som mellanhand för ramprogram.....	109
6.4	Särbehandling av vissa politikområden	110
	Inledning.....	110
	Landsbygdsutveckling	111
	Våra synpunkter och förslag	113
	Storstadspolitik	115
	Våra synpunkter och förslag	117
6.5	Nationell samordning och nationellt partnerskap	119
	Nationell samordning i relation till regionernas utvecklingsarbete	119
	Fler motiv för nationell samordning.....	120
	Frågan om en nationell medelsreserv	122
	Det nationella partnerskapet	123
7	Uppföljning och utvärdering för ett lärande system	125
	Inledning.....	125
	EU:s krav på utvärderingar.....	126
	Samlade erfarenheter.....	127
	Våra synpunkter och förslag	130
8	Konsekvenser av förslagen.....	133
Bilaga 1	Kommittédirektiv	135
	Organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik, m.m.	135
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	145

Tilläggsdirektiv till Utredningen om organisation för
genomförande av EU:s sammanhållningspolitik,
m.m. (N2005:01).....145

Bilaga 3 Ett fingerat exempel på funktionellt samarbete..... 147

Inledning.....147

Förord

Utredarens programförklaring

Den allt överskuggande ambitionen med den organisation för strukturfonderna och den regionala utvecklingen som här föreslås för perioden 2007–2013, är att den ska säkerställa *politiskt ansvar och inflytande* och leda till *samordning av resurser* som har betydelse för utvecklingen.

EU:s riktlinjer för den kommande programperioden stödjer ambitionen. Kommissionens betoning av mer strategiskt och resultatriktat arbete under kommande programperiod samt erfarenheterna i Sverige av strukturfonderna hittills, visar att det krävs stora förändringar i system och organisation. Sammanhållningspolitiken i EU bör, enligt kommissionen, reformeras för att uppnå ökad effektivitet, öppenhet och politiskt ansvar i arbetet. Ansvar ska delegeras till samarbetsparter regionalt och lokalt. Kommissionen föreslår att strukturfondsprogram och fonder ska komplettera varandra samt vara färre och mer koncentrerade. Endast Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden blir kvar som strukturfonder. För svensk del kommer två mål att gälla, nämligen det sammanhållna målet ”Regional konkurrenskraft och sysselsättning” samt målet ”Europeiskt territoriellt samarbete”.

Det är företag och enskilda människor som skapar utveckling och tillväxt. Sverige behöver fler lönsamma företag och varaktiga jobb och fler människor i arbete. Det genererar ekonomiska resurser för samhällets välfärd och de offentliga åtagandena. Efter Sveriges två första strukturfondsperioder kommer totalt ca 100 miljarder kronor att ha fördelats till mängder av projekt. Insatserna och verksamheten har kännetecknats av fragmentisering och brist på prioriteringar och fokus. Det har funnits alltför många små och kortvariga projekt. Utvärderingar visar att resultat av insatserna i form av tillväxt har varit litet. Lärandet har i stort sett uteblivit.

Hittills har strukturfondsmedlen i stor utsträckning fördelats kompensatoriskt och med ett mycket begränsat inflytande av lokala, kommunala och regionala politiker. I hög grad styrs programutformning och projekturval i praktiken av riktlinjer från myndigheter. Det styrs också av möjligheterna till medfinansiering som också är i händerna på offentliga aktörer – i praktiken tjänstemän i myndigheter. I den nuvarande organisationen vittnar man om att politiska beslutsfattares uppgift i stor utsträckning varit att bevaka att medel fördelas enligt någon rättvis princip. Det har lett till en kompensatorisk och geografiskt utsmetad fördelning.

De politiska organisationerna runt om i landet har i mycket begränsad omfattning involverats i att diskutera hur utvecklingsarbetet ska bedrivas, vilka hinder som finns och vad som kan göras för att undanröja dessa. För att få igång en positiv och långsiktigt bestående regional utveckling krävs att både inriktning och innehåll i utvecklingsarbetet och metoderna för arbetet förändras. Sådana viktiga förändringar måste vara prioriterade och förankrade. Det kräver i sin tur att förändringsarbetet bedrivs processorienterat. En helt avgörande och nödvändig förutsättning för detta är att *det politiska inflytandet säkras*.

De politiskt valda församlingarna måste ta ansvar för utvecklingsarbetet, driva utvecklingsprocesserna och slutgiltigt prioritera de insatser som är viktigast att genomföra, dvs. besluta om insatsernas fokus och kraftsamla kring detta. Hur det politiska inflytandet ska organiseras är helt och hållet de politiska organisationernas sak att själva ta ställning till. I dag ser det olika ut, beroende på skilda förutsättningar i olika delar av landet. Det finns redan etablerade arenor i större regioner, t.ex. Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Mälardalsrådet samt de länsvisa kommunala samverkansorganen.

I Sverige kommer initiativ till utveckling och åtgärder för att lösa samhällsproblem ofta uppifrån. I gott syfte har offentliga aktörer, expertmyndigheterna, länsstyrelserna, universiteten eller andra, tagit på sig rollen att identifiera vad som bör göras. De som egentligen äger problemen får anpassa sig. Effekten av insatserna blir ofta klen. Ovanifrånperspektivet skapar passivitet och maktlöshet och sprider lätt inställningen att "någon annan" ska lösa problemen. På centralt håll kan man också möta en misstro mot den regionala och lokala nivåns förmåga att driva ett ansvarsfullt utvecklingsarbete. Men verkligheten måste styra förvaltningen – inte tvärt

om! Och myndigheters motstånd mot en sådan anpassning är starkt.

Utvecklingsprocesser ska bedrivas i partnerskap. Insatser ska vara *fokuserade och politiskt förankrade*. Processen måste utgå ifrån den lokala miljön där människor och företag är verksamma, alltså bedrivs i ett underifrånperspektiv. I en process med de politiska partierna, föreningslivet, företagarna, den sociala ekonomin m.fl. i partnerskap analyseras utgångsläget och diskuteras vilka insatser som är viktigast för att underlätta en positiv utveckling. Processen måste leda till en mycket tydlig fokusering. Den måste också leda till att de uppgifter som ska utföras, adresseras till rätt nivå och aktörer i kommunen, på länsnivån eller i andra regionala samverkanskonstellationer. I strategierna och programmen på den regionala nivån möter de lokala och kommunala perspektiven EU:s och det nationella perspektivet. I ett växelspel mellan de olika perspektiven i strategier och program kan inte minst de horisontella målen integreras på alla nivåer, bättre än i dag.

Beslut om inriktningen av utvecklingsarbetet ska fattas öppet, i vanlig politisk ordning. Den organisation som föreslås, ska styras av de förtroendevalda i de regionala och kommunala politiska systemen. Merparten av insatser och samverkan sker i dag inom länsgränserna. Men för att ge verklig effekt och nytta behövs samordning av resurser och kraftsamling kring större strategiska insatser. Sådana insatser berör ofta andra eller större regioner än län. Strukturfondernas geografiska målprogram omfattar redan i dag verksamheter som programlagts länsöverskridande. Om flera län väljer att samarbeta, bör det vara upp till de politiska organen att formera och samordna styrningen med utgångspunkt från de befintliga politiska strukturerna för styrning och förankring. Om samarbete inte kommer till stånd, är arenan de regionala självstyrelseorganen eller de kommunala samverkansorganen i varje län. Huvudsaken är att utvecklingsarbetet har en politisk styrning av något slag.

De politiska systemen och förvaltningen behöver inte tillhöra en och samma organisation men rollfördelningen måste vara tydlig. Organisationen ska ha en klar renodling av å ena sidan programarbete och beslut på olika nivåer, å andra sidan förvaltningsapparatusens administration och det praktiska utförandet av insatser och projekt i programmen. Beslut om inriktning, strategi, fokus och program fattas helt och fullt ut av de politiska företrädarna. Politikerna ska också kunna ha det avgörande inflytandet över vilka

projekt i programmen som ska få offentligt stöd, så att de politiska företrädarnas styrning och ansvar säkerställs.

Bättre samordning av verksamheter och resurser är absolut nödvändig i nästa programperiod. I många sammanhang påtalas problemen med de sektorsvis organiserade offentliga verksamheterna och den ineffektiva användning av resurser som detta leder till. Man upplever en förvirrande mångfald av politiska mål och program. Programmen ”lappar” ofta över varandra och har ofta olika tidshorisont. Samordningen mellan strukturfondsprogrammen och med den regionala utvecklingspolitiken är liten eller ingen. Förvaltningsapparaten är svåröverskådlig och splittrad och administrationen tungrodd. Enligt regeringens direktiv till utredningen är ett syfte med den organisation som utredningen föreslår att de olika insatserna för regional utveckling samordnas. De politikområden som nämns i direktiven är

- den nationella regionala utvecklingspolitiken,
- den europeiska sysselsättningsstrategin,
- strukturfondsprogrammen,
- storstadspolitiken.

I utredningen har en organisationsmodell för långtgående samordning prioriterats framför modeller där de berörda politikområdena har lösare relation till varandra. Insatser med de omfattande finansiella resurser som totalt sett finns för utvecklingsarbete inom politikområdena, bör samordnas så långt möjligt för att uppnå bättre resultat än hittills. Användningen av resurser måste bli effektivare och starkare fokuserad på målet ökad konkurrenskraft och sysselsättning. Samordningen är en förutsättning för att kunna få en helhetssyn på regional och lokal utveckling, allt i syfte att kraftsamla kring tillväxtfrågorna. Också landsbygdsutveckling bör betraktas som en självklar del av den regionala utvecklingen.

Den sammanhållna organisation som föreslås, ska fungera från den 1 januari 2007. Förslaget innebär att en ny förvaltningsmyndighet, till skillnad från den nuvarande uppsplittrade organisationen, ska administrera ett bredare spektrum av frågor under det sammanhållna målet för konkurrenskraft och ökad sysselsättning. Målet förutsätter samarbete mellan arbetsmarknadspolitikens och den regionala utvecklingspolitikens olika förvaltningskulturer. Om dessa kulturer ska fungera väl tillsammans måste strategier och program tydligt visa hur insatser inom de båda politikområdena ska

betjäna varandra. Annars riskerar man att ”stuprören” består, både inom den nya myndigheten och i de verksamheter som den administrerar.

Med en konkret genomförd samordning kommer stora ekonomiska och mänskliga resurser att användas så att fler arbetstillfällen skapas, fler jobb bevaras och fler människor kommer i arbete. Den politiska styrningen blir då allt viktigare. Det räcker inte längre att säga samordning – det måste ske i praktiken!

Sammanfattning

Sammanfattning av förslagen

Organisation och processer för utveckling och förvaltning

- Förslagen i utredningen innebär att resurserna för den regionala utvecklingspolitiken och strukturfonderna samordnas för att fler arbetstillfällen ska skapas och fler jobb bevaras.
- Att administrera utveckling genom myndigheter och förvaltningsbeslut ger inte tillräckliga resultat. Det behövs kompetenta och funktionellt inriktade nätverk som genererar idéer, systemutveckling och strategier för värdeskapande tillväxt. Vi vill därför lansera en systemsyn och ett samarbete i större regioner. Detta utgår ifrån funktionella samband för att kraftsamla kring verkliga behov och möjligheter till tillväxt och sysselsättning, oavsett var de identifieras. Det kräver nya samarbetsmönster samt färre och större funktionella regioner.
- Strategier och program bör helst omfatta stora dynamiska insatsområden och utarbetas och beslutas av politiska organ som regionerna själva utser. De regionala strategierna och programmen ligger till grund för regeringens beslut om fördelning av medelsramar till regionerna.
- Hur det politiska inflytandet ska organiseras är helt och hållet de politiska organisationernas sak att ta ställning till. Genom att ansvaret för beslut om regionernas prioriteringar åvilar ett politiskt organ kan det demokratiska inflytandet tryggas och frågan om ansvarsutkrävande tydliggöras.
- Vi anser att den politiskt styrda utvecklingsorganisationen är överordnad förvaltningsorganisationen.

- Vårt uppdrag har inte varit att närmare analysera och lämna förslag till funktion och former för en ökad nationell samordning. Vi konstaterar dock att det på en rad områden finns behov av mer långtgående nationell samordning i partnerskap än hittills och föreslår att frågorna ska utredas i särskild ordning.
- De politiskt styrda församlingar som har till uppgift att besluta om strategier, program och projekt på regional nivå kallar vi beslutsgrupper. Ansvaret mellan olika aktörers åtaganden (finansiella och övriga) behöver klargöras inför genomförandet av program. Det är upp till regionerna själva att avgöra hur överenskommelser och åtaganden ska regleras.
- Vi förordar att de KSO som samarbetar kring stora dynamiska insatser ska få del av länsanslaget så som idag gäller för de regionala självstyrelseorganen. Utan sådant samarbete bör nuvarande fördelning av anslaget mellan länsstyrelser och KSO samt nuvarande förvaltning av anslaget i respektive myndighet bestå.
- I de fall två eller flera KSO samarbetar kan en gemensam beslutsgrupp utses. Alternativt kan beslutsgruppen i ett län företräda konstellationen.
- Om en region som vill samarbeta utgörs av KSO respektive län där länsstyrelsen ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet anser vi att det är upp till berörd region att själv finna former för hur man på bästa sätt organiserar sig. Exempelvis skulle man i "länsstyrelselänen" kunna stödja sig på någon form av politisk samordningsgrupp.

Program

- Den regionala utvecklingspolitikens målbild är komplex. Vi föreslår att ambitionen *Skapa förutsättningar för fler lönsamma företag och fler människor i arbete* ska vägleda sektorspolitiska åtgärder i regionerna.
- De horisontella målen jämställdhet, integration och hållbar utveckling måste integreras i både framtagande och genomförande av strategier och program.
- Det är angeläget att så långt möjligt förenkla programkomplexet. Det gäller såväl antalet program som strukturen och den åtgärds-

hierarki som ingår. RUP och RTP bör vara länens huvuddokument för strategier och program för regional utveckling.

- Enhetliga begrepp behöver etableras och programmens tids-horisonter samordnas. Detta bör ske snarast möjligt inför nästa programperiod och i ett så auktoritativt sammanhang att de helst får genomslag i både EU-anknutna, nationella, regionala och kommunala program.
- Vi föreslår att strukturfondsprogram inför nästa programperiod ska utarbetas på NUTS 1-nivå, alltså avse hela riket. Delprogram som är avgränsade till NUTS 2-regioner, kan behöva utarbetas för de fyra nordligaste länen som förefaller få möjligheter till mer generösa stöd.

Partnerskap

- Partnerskap som begrepp är otydligt och appliceras på en mångfald av olika samverkanskonstellationer. Partnerskapet bör utgöra ett samlingsbegrepp som kan tillämpas på hela systemet av samverkande grupper med olika roller, uppgifter och ansvar. För de ingående grupperna rekommenderas funktionsbeskrivande benämningar, t.ex. samrådsgrupp, beslutsgrupp, referensgrupp.
- De nuvarande regionala kompetensråden behöver utvecklas för att få en mer framträdande roll i det regionala utvecklingsarbetet. Råden bör ha en expertroll med ett ökat inslag av bl.a. företrädare från näringslivet, arbetsmarknadens parter, universitet och högskolor samt övriga utbildningsanordnare på olika nivåer. Råden bör på lämpligt sätt aktivt rådfrågas vid genomförandet av insatser som finansieras genom strukturfonderna.
- Övervakningskommittéer (ÖK) är förordningsstyrda för strukturfonderna. Behovet av stärkt nationell överblick mellan regionala insatser talar för inrättandet av gemensam ÖK för flera operativa program. ÖK har i dag en otydlig profil. Därför anser vi att ÖK:s roll och sammansättning inför kommande strukturfondsperiod ska ses över.

Förvaltningsmyndigheten

- Vi anser att *en* statlig myndighet med regionala enheter ska svara för administrationen. Det är upp till den föreslagna myndigheten att avgöra hur den interna organisationen lämpligen bör utformas. Myndigheten får tillsammans med länen formera de regionala enheternas förvaltningsområden.
- Vi anser att myndigheten måste ha en regional närvaro. Antalet enheter får konsekvenser för myndighetens effektivitet, service mot kunder och inte minst den egna personalen som inom nuvarande organisation är lokaliserad på många orter i landet. Effektivitet i förvaltningen måste vägas av mot behovet av tillgänglighet för andra regionala organ men även i förhållande till EU-kommissionen.
- Vi anser att det är naturligt att staten via myndigheten deltar som en aktör vid sidan av övriga parter i de regionala utvecklingsprocesserna och bl.a. tillför kunskap om utvecklingsprogram i andra delar av landet.

Relationen mellan utvecklingsorganisation och förvaltningsmyndighet

- Vi förordar en tydlig fördelning av roller och ansvar mellan utvecklings- respektive förvaltningsorganisationen.
- Inom utvecklingsorganisationen beslutas innehåll i program samt insatser och projekt för genomförande av program för regional utveckling.
- Förvaltningsmyndigheten tar formella (effektuerande) beslut i egenskap av förvaltnings-/attesterande/utbetalande myndighet.
- Risken att förvaltningsmyndigheten omprövar det regionala beslutande organets ställningstaganden kan elimineras i den förordning som regeringen utfärdar med instruktion för myndigheten. Instruktionen bör avgränsa myndighetens mandat gentemot de regionala beslutande organen. Omprövning ska därmed endast kunna vara motiverad om ett ärende överträder regler i EU- eller nationell lagstiftning.

Anslagskonsekvenser

- Vi bedömer att anslagskonstruktionen för den ESF-finansierade verksamheten bör vara relativt enkel att anpassa till den kommande programperioden. Däremot kommer det s.k. länsanslaget som är litet i många län, i sin nuvarande form inte kunna fungera som viktig statlig medfinansiering till strukturfonderna.
- Det har inte legat inom ramen för vårt uppdrag att analysera eller redovisa något mer detaljerat förslag avseende de statliga anslagen. Vi bedömer dock att anslagskonstruktionen får konsekvenser för den kommande förvaltningsorganisationens verksamhet och därför behöver ses över. Vi föreslår att detta arbete prioriteras högt.

Särbehandling av vissa politikområden

- Vår grundinställning är att processer och organisation för programarbete, genomförande och förvaltning bör vara enhetliga, oavsett region. Frågor som kräver nationella särlösningar, t.ex. för den samiska befolkningen, ö- eller skärgårdsbefolkningen, bör i princip vara integrerade i de regionala strategierna och programmen.
- Vi anser att särintressen kan behöva stöd av nationella specialprogram eller nationella riktlinjer för regionala program. Regeringen bör i så fall ange vilka områden som ska särbehandlas och vilka formerna för detta ska vara. Storstadspolitiken är ett sånt område. Om åtgärder ska kunna finansieras med strukturfondsmedel, ska detta anges i den nationella strategin.

Uppföljning och utvärdering

I ett flertal studier har framkommit att det finns ett glapp mellan mål och faktiskt utfall. Vi ser behov av att former för kunskapsåtervinning från ett processorienterat arbetssättet utvecklas. Man måste på ett bättre sätt än i dag förmå att ta tillvara och återföra gjorda erfarenheter samt se hur dessa erfarenheter kan kombineras med mer kvantitativa studier, utifrån relevanta indikatorer som mäter graden av målluppfyllelse. Vi föreslår att regeringen ger ITPS

i uppdrag att presentera hur de nämnda sambanden ser ut samt föreslå hur ett system för en mer systematisk erfarenhetsåterföring av utvärderingar bör utformas

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Regeringens direktiv till utredningen är rubricerade ”Organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik m.m.” Det organisationsförslag som utredningen ska utmynna i, ska avse EU:s strukturfondsprogram och sysselsättningsstrategi samt den regionala utvecklingspolitiken och storstadspolitiken i Sverige inför den kommande strukturfondsperioden 2007–2013. I utredningen ska vi samråda med Landsbygdskommittén, vars uppdrag är att till hösten 2006 utarbeta förslag till en strategi för landsbygdsutveckling. En viktig del i uppdraget är att kartlägga och analysera partnerskapens roll och funktion. Dessutom föreskrivs samråd med Ansvarskommittén som ska avge förslag om den framtida samhällsorganisationen i februari 2007. – Direktiven finns i sin helhet i bilaga 1.

Tidigt i utredningsarbetet tog vi upp frågan hur en organisation för regionalt utvecklingsarbete i sin helhet bör vara uppbyggd. Vår uppfattning är att program för utveckling måste utarbetas i en bred process i samhället för att fånga vad som behöver göras och hur det bör utföras. Vi är också övertygade om att för att ge långsiktigt positiva resultat behöver strategier och program för regioners utveckling vara betydligt mer koncentrerade och förpliktigande än hittills. Det måste vara otvetydigt vilka som har ansvar för innehållet i programmen och för olika åtaganden i anslutning till dessa. Strategier och program ska vara politiskt förankrade och antagna.

Vi anser att ett organisationsförslag för genomförande av politiken nödvändigtvis måste visa helheten, alltså inte enbart den statliga förvaltningsapparaten utan också den organisation där strategier och program för regioners utveckling processas fram. Förvaltningen måste administrera strategier och program som har ett reellt och ändamålsenligt innehåll. Vi kallar de båda delarna *förvaltningsorganisation* respektive *utvecklingsorganisation*.

Den 13 oktober 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Enligt detta skulle förslag till en organisation för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik m.m. i Sverige under programperioden 2007–2013 lämnas senast den 1 november 2005. Förslaget skulle inkludera bl.a. personalpolitiska konsekvenser för närmast berörda befintliga myndigheter. Utredaren skulle slutredovisa uppdraget den 15 januari 2006 – se bilaga 2.

Genomförande av politiken har i detta sammanhang i första hand att göra med hur svenska statliga myndigheter förvaltar och administrerar olika utvecklingsprogram. Här avses framför allt målprogrammen för strukturfonderna och de regionala tillväxtprogrammen (RTP), men också de lokala utvecklingsavtalen i storstadspolitiken och programmen för landsbygdsutveckling. En väsentlig del av myndigheternas arbete är att bereda ansökningar och besluta om statligt ekonomiskt stöd till olika typer av projekt och aktiviteter som ingår i programmen. I ett delbetänkande i november 2005 föreslog vi en ny och enklare förvaltningsorganisation än den nuvarande.¹ För att göra förslaget om en ny förvaltningsmyndighet begripligt berörde vi översiktligt både utvecklings- och förvaltningsorganisationen i ett sammanhang.

Vi behandlar nu organisationen i sin helhet. Syftet med organisationen är att bereda marken för långsiktigt verkande insatser för ökad konkurrenskraft i näringslivet och ökad sysselsättning. Vi har tagit fasta på uppdraget att föreslå en organisation som ska kunna hålla samman olika politikområden som direkt berör regional utveckling. Regional utveckling som avser näringsliv och sysselsättning måste ses i funktionella stråk eller regioner, alltså i andra regionala mönster än enbart de länsvis avgränsade. Frågan om regionalt och nationellt gränsöverskridande samordning av insatser är då högst väsentlig. Också frågan om vilka de berörda aktörerna är på olika plan kommer självklart in i sammanhanget genom uppdraget att kartlägga och analysera partnerskapen i olika skeden av programarbetet. Förslagen berör huvudsakligen

- processer och organisation för att utarbeta regionala och nationella utvecklingsstrategier och program,
- partnerskap och deras roller i ett system för samordnat arbete med strategier och program samt i relation till förvaltningsorganisationen,

¹ SOU 2005:93, *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning*

- former för styrning av utvecklingsprocesser och förvaltning.

När delbetänkandet presenterades pågick förhandlingar i EU om budget för den kommande strukturfondsperioden. Det var då fortfarande ovisst vilka villkor av de nya strukturfondsmaålen som skulle komma att gälla för strukturfonderna i Sverige. Detta har klarnat efter förhandlingsutfallet i december 2005. Vårt samråd med Landsbygdskommittén och Ansvarskommittén har också fortsatt efter att delbetänkandet lades.

1.2 Metod

Vi har använt oss av ett stort antal politiska dokument, utredningsbetänkanden, arbetsrapporter, utvärderingar m.m. som är relevanta för vårt uppdrag. Vi har också samlat in erfarenheter av verksamheterna och organiseringen av arbetet från många som berörs av vårt uppdrag. För att få en fördjupad uppfattning om hur den nuvarande organisationen fungerar har vi t.ex. besökt de centrala och regionala myndigheter som ansvarar för administrationen i Sverige av EG:s strukturfonder, särskilt Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF).

Vidare har vi ordnat både en konferens med brett deltagande och enskilda sammanträden med representanter för myndigheter och organisationer för att få synpunkter och inspel. Det har också varit viktigt att överblicka hur organisationen av det nationella regionala utvecklingsarbetet i regionala tillväxtprogram (RTP) och regionala utvecklingsprogram (RUP eller motsv.) ser ut och fungerar. Eftersom vi inte har kunnat höra alla berörda aktörer individuellt, har vi också deltagit i konferenser som berört våra frågor och använt oss av relevanta utvärderingar, uppföljningar och remissynpunkter som källor.

Vi har besökt ministerier i Helsingfors och orienterat oss om de finska programmen och organisationen för regionalt utvecklingsarbete inklusive landsbygdsutveckling. Vi har också läst och tagit intryck av danska och norska beskrivningar av hur ländernas utvecklingsorganisation och förvaltningar bör anpassas inför nästa programperiod.

Partnerskapens roll och funktion har kartlagts och analyserats. Konsulten Peter Gorpe, Gorpe Research AB, engagerades för att särskilt studera partnerskap i det nuvarande systemet för struktur-

fonder och regional utveckling. En enkät sändes ut till deltagare i flera olika partnerskap. Enkäten avgränsades till tre geografiska målsområden. Enkäten besvarades av ca 600 personer. Gorpes arbete redovisas i sin helhet i en fristående publikation, Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. Rapportens titel är *Svenska partnerskap – en översikt*, SOU 2006:4.

För vår räkning har konsulten Arne Eriksson utfört ett arbete rubricerat *Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning*. I arbetet behandlas likheter och skillnader i att organisera för förvaltning respektive utveckling. Där behandlas också nationell sektorsorienterad styrning, ibland kallad ”stuprörsmodellen”, i förhållande till regional horisontell styrning. Vidare behandlas myndigheters medverkan i partnerskap eller i policynätverk, som är ett begrepp som förekommer i den internationella debatten om utvecklingspolitiken. Arne Erikssons arbete redovisas i Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt (SOU 2006:5).

Vi har använt oss av båda konsulternas arbete inför de överväganden och förslag som redovisas här, men givetvis varit oförhindrade att dra egna slutsatser.

Värdefulla insikter och kunskaper om hur politik för regional utveckling i praktiken yttrar sig på kommunalt och regionalt plan fick vi under åren 2000–2004. Då deltog vi i förändringsarbeten i direktkontakt med politiskt ansvariga personer och utvecklingsaktörer i ett stort antal kommuner och län. Engagemanget följde bl.a. av regeringens uppdrag till den s.k. Tillväxtdelegationen.²

² Tillväxtdelegationen för delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland - arbetet finns redovisat i SOU 2004:126, *Vänd på kuttingen! Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*

2 Bakgrund

2.1 EU:s sammanhållningspolitik m.m.

Mål och arbetsformer

Inför programperioden 2007–2013 är utgångspunkterna i en rad avseenden starkt förändrade. Europeiska kommissionen (Kommissionen) konstaterar att utvidgningen till 25 medlemsstater, och senare med ännu fler, ställer EU:s konkurrenskraft och inre sammanhållning på prov. Skillnaderna i ekonomisk utveckling har ökat, liksom problemen med arbetslöshet och låga sysselsättningsnivåer. EU-länderna står samtidigt inför utmaningar som beror på den allt snabbare omstruktureringen av näringslivet och samhällsekonomin genom globaliseringen, liberaliseringen av handeln, teknikutvecklingen och kunskapsamhällets framväxt. Ökad invandring och åldrande befolkning skapar ytterligare behov av anpassningar i samhället.

Målet enligt Lissabonstrategin och den anknyttande Göteborgsstrategin för hållbar utveckling är att EU till år 2010 ska vara världens mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomi, ha en hållbar ekonomisk tillväxt, fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning. Målen i Lissabon- och Göteborgsstrategin och EU:s strategi för sysselsättning ska införlivas med den s.k. sammanhållningspolitiken och förverkligas genom nationella och regionala utvecklingsprogram.

Kommissionen föreslår tre nya mål för strukturfonderna. Målet *Konvergens*, ett nytt mål 1, ska avse tillväxt och sysselsättningskapande åtgärder i de minst utvecklade regionerna. Målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning*, ett nytt mål 2, ska gälla strukturella förändringar på arbetsmarknaden i linje med den europeiska sysselsättningsstrategin samt näringslivets omstrukturering i industri-, stads- eller landsbygdsområden. Insatser ska finansieras via ESF och ERUF. Ett tredje nytt mål, *Europeiskt territoriellt sammar-*

bete, ska avse gränsöverskridande, transregionalt och interregionalt utvecklingsamarbete och finansieras via ERUF.

Sammanhållningspolitiken bör, enligt Kommissionen, reformeras för att införliva större effektivitet, öppenhet och ökat politiskt ansvar i arbetet. Generellt gäller att reformer ska genomföras mer effektivt. Partnerskap ska engageras, varigenom fler parter och aktörer ska mobiliseras att delta i genomförandet. Sammanhållningspolitiken ska ta hänsyn till särskilda behov och särdrag i vissa områden. Medlemsstaterna kan delegera ansvar till samarbetsparter i regioner och lokalt. Programmen ska utvisa hur vidaredelegeringen av ansvaret organiseras.

ERUF och ESF – tillämpningar och samordning

I Kommissionens förslag till allmän förordning för strukturfonderna understryks behovet av helhetssyn och koncentration. De operativa programmen ska inriktas mot de viktigaste behoven och fokuseras på de verksamhetsområden där fondstödet kan ge påtaglig effekt.

Enligt förordningsförslaget om ERUF prioriteras bl.a. produktiva investeringar, infrastrukturer, finansieringsinstrument, miljö-satsningar och även erfarenhetsutbyte mellan regioner. Mål 1 tar fasta på att insatserna ska mobilisera och stärka regionernas egen kapacitet att utvecklas. För mål 2 prioriteras innovationskapacitet, företags- och FoU-nätverk, kompetenscentra och klusterutveckling samt tillkomsten och utvecklingen i små och medelstora företag, bl.a. genom företagskuvöser och finansieringsinstrument. Investeringar i transportsystem och IT, miljö och energiförsörjning ingår också. En liten överlappning mellan ERUF och ESF ska kunna förekomma inom ett och samma projekt. ERUF avses vara den huvudsakliga fonden för stöd till det tredje målet, Europeiskt territoriellt samarbete, med liknande inriktningar som för mål 2.

Inom ramen för de nya mål 1 och mål 2 ska ESF, enligt förslaget till förordning, bl.a. stödja investeringar i system och strategier för livslångt lärande, entreprenörskap samt sysselsättning, utbildning och stöd till anställda vid omstruktureringar i företag. Länderna bör prioritera insatser som underlättar sysselsättning för personer utanför arbetskraften och som stärker den sociala integrationen av missgynnade grupper. Bildandet av nätverk på nationell, regional och lokal nivå lyfts fram som ett sätt att kraftsamla för reformer

inom sysselsättning och social integration. Investeringar i human-kapitalet ska ske, bl.a. genom nätverkssamarbete mellan universitet, forskningscentra och företag samt bättre anpassade forskarutbildningar.

Fonderna ska kunna stödja vissa storstadsområden genom strategier som bygger på en helhetssyn och ett aktivt deltagande från berörda parter för att åtgärda ekonomiska, miljömässiga och sociala problem. Insatserna kan avse både den fysiska miljön, kulturarvet, företagandet och sysselsättningen samt lokal service till allmänheten. Program och fonder ska komplettera varandra. ERUF- och ESF-finansieringar ska kunna överlappa varandra i något större utsträckning i storstadssatsningar än i andra sammanhang.

Landsbygdsutveckling är en väsentlig del i den regionala utvecklingspolitiken och samordningen med strukturfondernas program och finansiering måste säkras. Enligt förslaget till förordning om stöd för landsbygdsutveckling ska jordbruksfonden finansiera åtgärder för förbättrad konkurrenskraft i jord- och skogsbruket, miljöförbättringar och ökad livskvalitet samt diversifiering av den ekonomiska verksamheten på landsbygden. Insatser för landsbygdsutveckling ska också kunna finansieras via strukturfonderna, beroende på insats. Medlemsstaterna och regionerna ska se till att de åtgärder som finansieras av Jordbruks- eller Fiskefonden respektive strukturfonderna kompletterar varandra och är konsekventa.

2.2 Regional utvecklingspolitik

Politikområdet

Regional utvecklingspolitik är ett sammansatt politikområde. Målet är enligt riksdagens beslut 2001¹ *väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet*. Två huvudlinjer urskiljs i den regionala utvecklingspolitiken. Dels ska kapaciteten och förmågan hos andra berörda politikområden förbättras så att dessa kan stödja den regionala utvecklingspolitikens mål. Dels innefattar politiken ett stort antal strategiska insatser av två kategorier, nämligen riktade insatser till vissa geografiska områden med särskilda behov samt tematiska insatser för att främja utvecklingen av innovationssystem och kluster, stim-

¹ Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118

ulera ett ökat entreprenörskap m.m. i alla delar av landet. Sju strategiska insatsområden anges:

- En utvecklad styrning av statlig verksamhet.
- Tydligare regionalt utvecklingsansvar för vissa politikområden och en utvecklad helhetssyn.
- Tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommuner.
- Lärande och program som instrument för utveckling.
- Regionala jämförelser som drivkraft för förändring.
- Samverkan med EG:s struktur- och regionalpolitik.
- Riktade åtgärder, varmed avses konkreta åtgärder som syftar till starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktivare livsmiljöer samt en god servicenivå. Åtgärderna berör flera olika politikområden.

Politikområden av betydelse för regionernas utveckling

Enligt riksdagsbeslutet bör målet för den regionala utvecklingspolitiken främst uppfyllas genom åtgärder inom regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygdspolitik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik. Politikområdet är alltså beroende av beslut inom ett stort antal politikområden för vilka regional utveckling inte är ett primärt mål. Några av de viktigaste är följande.

Målet för den nationella *näringspolitiken* är att främja en hållbar tillväxt och en ökad sysselsättning genom insatser för ökad konkurrenskraft och fler och växande företag. Ansvar för *utbildningspolitiken* är både kommunalt, regionalt och nationellt. Målet är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Målet för *transportpolitiken* är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Målet för *landsbygds- politiken* är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. *Storstadpolitikens* mål är inriktat på både integration och

tillväxt. *Arbetsmarknadspolitiken* har målet att uppnå en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Politiken är nationell men får en speciell betydelse för regional utveckling genom EU-politikens starka inriktning på åtgärder för sysselsättning och genom att ESF och ERUF ska komplettera varandra i den kommande strukturfondsperioden.

Utgångspunkter inför den kommande programperioden

Den svenska politiken för regional utveckling ska samordnas med strukturfondspolitiken. Olika aspekter av regional utveckling ska ses i ett sammanhang. Genom den ökade tyngd som läggs på diversifiering av verksamheter på landsbygden i det kommande landsbygdsprogrammet (LBU) blir denna del av landsbygdspolitiken i högre grad än hittills ett komplement till den regionala utvecklingspolitiken.² Integreringen påverkar direkt programarbetet och genomförandet på alla nivåer i samhället.

Bidragen från EU:s fonder samt den nationella medfinansieringen i Sverige åren 2000–2006 uppgår sammanlagt till mer än 10 miljarder kronor per år. Bidragen från fonderna kan förväntas bli mindre i nästa period. Kravet skärps på att använda fonderna och den nationella finansieringen så att medlen ger långsiktigt dynamiska effekter på hållbar ekonomisk utveckling och sysselsättning. Inför nästa period behöver vi mer målmedvetet än hittills identifiera utvecklingsdrivande insatsområden och koncentrera arbetet till dessa, oberoende av hur finansieringen sker.

Sverige kommer att få en strukturfondsram som ska fördelas nationellt. Det ger alla regioner i landet chans att få del av strukturfonderna på ett annat sätt än tidigare. Enligt förhandlingsutfallet i december 2005 kommer Sverige enbart att beröras av de nya mål 2 och mål 3. I mål 2-arbetet kommer det att bli möjligt att ta hänsyn till problem i glesbygder, genom mer generösa stöd från strukturfonderna till sådana regioner än till övriga delar av landet.

² Den s.k. axel III i det kommande LBU

2.3 Våra kommentarer till målbilden

Det komplexa målet för regional utveckling är uppmärksammat i flera sammanhang. Regional utveckling kan dels ses som ett paraply för en rad olika politikområden, dels som ett eget politikområde som enligt det senaste riksdagsbeslutet, är en sammanslagning av politikområdena regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken. Regionalpolitik i traditionell mening med sina mål för regional utjämning och medel i form av bidrag till ”svaga” regioner är fortsatt en del av politikområdet, både nationellt och i den europeiska sammanhållningspolitiken.

Riksrevisionen har behandlat problemen med målstrukturen och bl.a. anfört att de regionalpolitiska medlen inte genomgående är inriktade på att uppnå långsiktigt ökad hållbar tillväxt. ITPS har nyligen publicerat en skrift där den regionala utvecklingspolitikens tillväxtmål kontra utjämningsmål diskuteras.³ Olika initiativ för att samordna verksamheter inom olika politiska områden, t.ex. de så kallade samordnings- och RUP-uppdragen till ett antal statliga myndigheter, är också tecken på att sektorspolitiska mål och åtgärder ofta visat sig vara dåligt synkroniserade när de träffar verkligheten runt om i landet.

Vi har tidigare pekat på att målbilden är mångfasetterad och svår att få grepp om.⁴ I delbetänkandet tog vi upp vår åsikt att mångfalden av mål och program i det regionala utvecklingsarbetet är en komplikation. Vi angav kortfattat att regionalt utvecklingsarbete bör vara inriktat på att skapa *förutsättningar för fler konkurrenskraftiga, lönsamma företag och fler människor i jobb*. På det sättet genereras förutsättningar för samhällets välfärd och de offentliga åtagandena. Vi anser att det överensstämmer väl med de kommande strukturfondsmålen avseende hållbar tillväxt, stärkt konkurrenskraft och sysselsättning. Det är givetvis inte liktydigt med det övergripande mål för den regionala utvecklingspolitiken som riksdagen har antagit och inte avsett att vara ett alternativ till detta. Men vi utgår ifrån att det är lättare att diskutera åtgärder för utveckling i en region om det finns en tydlig primär ambition som åtgärderna ska kunna kopplas till. Det bör också vara lättare att genomskåda vilka aktörer som bör delta i de regionala utvecklingsprocesserna om ambitionen är tydlig. *Fler människor i arbete* är en

³ RiR 2005:6, *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt* och ITPS rapport A2005:011, *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*

⁴ SOU 2005:93, *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi* s. 41

otillräcklig ambition. I grunden måste det finnas en produktion som genererar mervärden och som kan bära upp långsiktigt bestående sysselsättning. Tjänsteproduktion är meningsfull så länge det finns företag och människor som efterfrågar tjänsterna och kan betala för dem. En arbetsmarknad med konstruerade tjänster och jobb är inte långsiktigt varaktig.

Även med en mer entydig tillväxtambition för företag och arbetskraft som vi vill ska få genomslag, konstaterar vi att den regionala utvecklingspolitiken ofta konfronteras med komplexa problem utan enkla och entydiga lösningar. I ett arbete för vår räkning beskrivs karaktären hos de problem som den regionala utvecklingspolitiken har att lösa. Problemen skiljer sig från sektorspolitikens normalt sett betydligt enklare och mer lättidentifierade problem. Entydiga problem kan hanteras av specialiserade förvaltningsenheter och genom normalt politiskt-administrativt beslutsfattande. Problem i regional utveckling är däremot komplexa och mångtydiga. Osäkerheterna är stora avseende både själva problemidentifikationen och möjliga lösningar. Flera olika intressen är berörda. För att hantera problemen och finna lösningar krävs att intressenterna involveras och att både problem, mål och lösningar förhandlas.⁵

Vi föreslår att ambitionen *Skapa förutsättningar för fler lönsamma företag och fler människor i arbete* ska vägleda sektorspolitiska åtgärder i regionerna. Det gör den regionala utvecklingspolitikens komplexa målbild mer hanterlig.

2.4 Strategier och program i strukturfondsarbetet

Under nuvarande strukturfondsperiod gäller att samlade programdokument, SPD, är obligatoriska som underlag för att få del av medel i fonderna. Förutom programmen för de sex geografiska målområden och för Växtkraft Mål 3 finns ett flertal separata program för gemenskapsinitiativen, landsbygdsutveckling och fiske samt för s.k. innovativa åtgärder i Sveriges åtta NUTS 2-regioner⁶.

⁵ Arne Eriksson, *Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera nyskapande i nätverk och förvaltning*, Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt, SOU 2006:5.

⁶ Förutom Stockholms län som är en egen NUTS 2-region, utgörs regionerna av två eller flera län. Regionerna är territoriella enheter för EU-systemets statistik över bl.a. utvecklingsläget i regioner.

Totalt finns ett trettiotal program som gäller hela eller delar av perioden. Gemenskapsinitiativen upphör.

Kommissionen har lagt förslag om förordningar för struktur-fondsperioden 2007–2013. Flera förändringar blir aktuella. Kommissionen föreslår att en hierarki av strategier och program på EU-, nationell och regional nivå ska gälla.

En *övergripande EU-strategi* som är inriktad på unionens prioriteringar för sammanhållningspolitiken, ska antas. Strategin ska omfatta tydliga prioriteringar för medlemsstaterna och regionerna. Det strategiska förhållningssättet bör vägleda politikens genomförande och åstadkomma bättre överensstämmelse mellan olika politikområden.

En nationell strategisk referensram, en *nationell strategi*, ska utarbetas av varje medlemsland. Detta policydokument ska diskuteras med Kommissionen och utgöra stomme när tematiska och regionala program utarbetas. Varje medlemsland ska därefter upprätta *operativa program* som underlag för genomförandet. I förslaget till riktlinjer sägs att dessa program bör avse aggregerad nivå eller prioriteringsnivå och endast behandla de viktigaste åtgärderna. Ett program ska upprättas per fond och geografiskt område för vart och ett av de tre nya målen.

Ett *operativt program* är ett dokument som läggs fram av medlemsstaten och godkänns av Kommissionen som en del av den nationella strategin. I programmet fastställs en utvecklingsstrategi på grundval av sammanhängande prioriteringar som man kan söka stöd till från en fond.

De operativa programmen ska baseras på analyser av regionens starka och svaga sidor. Programmen ska visa den strategi som ska gälla för de valda åtgärderna. Enligt förslaget till förordning ska ett program omfatta *prioriteringar* som kan motiveras med hänsyn till EU:s strategiska riktlinjer och den nationella strategin. Prioriteringarna ska innehålla uppgift om specifika mål som ska kvantifieras med hjälp av indikatorer för genomförande, resultat och effekt. Kommissionen definierar några av de viktigaste begreppen enligt följande.

Prioritering är ett område som lyfts fram i strategin för ett operativt program och omfattar en grupp av insatser som är förbundna med varandra och har specifika mätbara mål.

Insats är ett projekt eller en grupp projekt som genomförs av en eller flera stödmottagare, varigenom målen för den prioritering som insatsen relaterar till kan förverkligas.

Stödmottagare är en aktör, ett organ eller ett företag, offentligt eller privat, som ansvarar för att sätta igång eller genomföra insatserna.

2.5 Program i det regionala utvecklingsarbetet i Sverige

Medlemskapet i EU har bidragit till att förstärka programorienteringen i det regionala utvecklingsarbetet i Sverige. Programmen ska utarbetas i processer och i partnerskap – företeelser som därmed också anammats i det svenska regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen antog 1998 regeringens erbjudande om att utarbeta regionala tillväxtavtal, RTA, som var program för perioden 2000-2003 avseende länens utveckling. Regeringen ville övervinna den ineffektiva resursanvändning som det starka sektorstänkandet inom politiken leder till. Ett avtal skulle, enligt regeringens anvisningar, innehålla analyser av regionens styrkor och svagheter, ett program med *mål, prioriterade insatsområden och åtgärder* för varje område samt beskrivning av hur olika berörda aktörer avsåg att medfinansiera insatsområden och åtgärder. Partnerskapet skulle ses som ett nätverk för tvärsektoriella överläggningar, bl.a. om innehållet i RTA.

På hösten 2002 meddelade regeringen riktlinjer till alla län för arbetet med regionala tillväxtprogram, RTP, som skulle efterträda RTA och avse perioden 2004–2007.⁷ Regeringen ville förstärka och förbättra det programorienterade arbetssättet. En bred utvecklingsstrategi för hållbar utveckling skulle utarbetas till grund för olika delprogram, bl.a. RTP. Följande struktur preciserades för RTP.

- Ett övergripande mål för regionens hållbara tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv för att ange inriktningen av programmen.
- Inriktningen angiven i form av insatsområden som utgör preciseringar av det övergripande målet. Insatsområdena ska i sin tur ha konkreta, tidsatta och utvärderingsbara mål. En koncentration kring ett fåtal insatsområden ska eftersträvas.
- Ett handlingsprogram för varje enskilt insatsområde. För varje handlingsprogram bör utses en aktör eller grupp av aktörer som

⁷ Bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14, nr. II 12.

är huvudansvarig för att säkerställa genomförandet. Dessa program ska innehålla en hållbarhetsstrategi.

Insatser förklaras som de resurser, t.ex. pengar och personer, som avsätts för att nå uppsatta mål. Aktiviteter ska relateras till händelser som sker i direkt anslutning till insatsen, t.ex. ett antal projekt som ska genomföras. Riktlinjedokumentet gav anvisningar om statliga anslag som finansieringskällor och pekade också på andra offentliga källor och privat finansiering för genomförandet av RTP. Medel inom politikområdet regional utvecklingspolitik och strukturfonderna framhölls som viktiga för finansiering av programmen.

Pågående nationellt strategiarbete

Den nationella strategin ska enligt en aktuell tidsplan föreläggas Kommissionen under våren 2006. I förberedelserna för den nationella strategin har tjänstemän i Regeringskansliet diskuterat samordning av EU:s sammanhållningspolitik och den regionala utvecklingspolitiken med ansvariga för utvecklingsfrågor ute i landet. Syftet har varit att lyfta fram några av de frågor som strategin ska omfatta. Den ska anpassas till tre övergripande prioriteringar som utgår ifrån Lissabonstrategin, nämligen

- att göra Europa och dess regioner mer attraktiva att investera och arbeta i,
- att skapa tillväxt genom förbättrad kunskap och innovation,
- fler och bättre jobb.

Länsvisa regionala utvecklingsprogram (RUP) ska på regionalt plan vara motsvarighet till den nationella strategin och samtidigt vara riktninggivare för operativa program, t.ex. strukturfondsprogram och RTP. Den nationella strategin sägs bli länk i en logisk kedja från den lokala översiktsplaneringen, regionala utvecklingsprogram, nationella och europeiska strategier för sammanhållningspolitik och regional utvecklingspolitik. En ambition inför nästa strukturfondsperiod är att fokusera och koncentrera insatser mer än hittills och att åstadkomma en mer utvecklad samordning av insatser inom och mellan programmen.

Den nationella strategin för regional utvecklingspolitik har många andra strategier att förhålla sig till. Bland dessa är den nationella innovationsstrategin och strategin för hållbar utveckling samt

den nationella landsbygdsstrategi som ska löpa från och med 2007 som ett led i den europeiska landsbygdsstrategin. Det blir viktigt att avgränsa de insatser som görs till följd av landsbygdsstrategin respektive den nationella strategin för regional utveckling och även att klargöra hur ett samlat genomförande ska uppnås.

Ett antal tematiska frågor, bl.a. arbetskrafts- och kompetensförsörjning, hållbar regionförstoring, innovationskapacitet och förutsättningar för företagsamhet, har härletts ur RUP, RTP och strukturfondsprogram och har diskuterats mellan företrädare för regional nivå, nationella myndigheter och Regeringskansliet. Ett territoriellt perspektiv som också diskuterats, avser hur olika platser och regioner kan skapa gemensamma utvecklingsmöjligheter.

2.6 Våra synpunkter i anslutning till program

För närvarande gäller nationella och regionala strukturfondsprogram för vissa regioner parallellt med länsvisa RUP och RTP. Programmens geografiska omfattning varierar alltså och vissa program överlappar varandra, också i fråga om tidshorisont. Vi anser att programorienteringen bidrar till att skärpa inriktningen på angelägna utvecklingsinsatser och till att markera behovet av sektorssamordning och minskat ”stuprörstänkande”. Men redan i delbetänkandet berörde vi att mängden av strategier och program samt hierarkin av begrepp för insatser, åtgärder och projekt som förekommer på olika nivåer i EU- och det nationella systemet, är förvirrande.⁸ En syntes av de begrepp som förekommer i olika strategi- och programdokument för att rubricera vad som ska genomföras, är följande, i steg från övergripande till mer operativt inriktat:

Prioriterade insatsområden - Insatser - Projekt eller Aktiviteter

Vi utgår ifrån att insatser och projekt/aktiviteter kommer att preciseras i de operativa programmen. Begreppet projekt för tanken till en konkret, avgränsad verksamhet som genomförs under en begränsad tidsperiod. Men projekt kan också avse en åtgärd som i sig inrymmer en mängd olika delprojekt eller aktiviteter. I så fall talar vi om ramprogram eller storprojekt.

Begreppet ramprogram förekommer i strukturfondssammanhang. Vanligtvis står det för att den förvaltningsansvariga myndig-

⁸ Se SOU 2005:93 *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning...*, t.ex. sid. 40-46, 52-56

heten delegerar genomförandet av en viss insats inom ett operativt program till en intermediär eller mellanhand. Insatsen eller åtgärden blir med sina ingående delar ett ramprogram som ska överensstämma med det operativa programmet.

Storprojekt innebär att en offentlig eller privat organisation tar på sig rollen som projektägare och upprättar en handlingsplan för en insats. I ett storprojekt planerar och organiserar projektägaren uppläggningsen av de underprojekt som ingår samt svarar för bl.a. upphandling av underentreprenörer.

Strategier och program på olika plan i Sverige kan med vår tolkning av hur de beskrivs i olika sammanhang, återges i följande hierarki.

Strategier

- Nationell strategisk referensram – den nationella strategin
- Regionala utvecklingsprogram, RUP
- Kommunala översiktsplaner, ev. kommunala/lokala strategier

Operativa program

- Nationella strukturfondsprogram, t.ex. nuvarande ESF-program, Mål 2 Öarna, LBU samt i nästa period, program enligt regeringens beslut
- Regionala program: RTP, ev. geografiskt avgränsade strukturfondsprogram i nästa period
- Ev. kommunala utvecklings- eller handlingsplaner, lokala utvecklingsavtal i storstadspolitiken

Strategier och program för regional utveckling på länsplanet bör kunna begränsas till RUP och RTP. Det bör, enligt vår uppfattning, vara möjligt att utläsa av RUP och RTP vilka insatsområden, insatser och projekt som är prioriterade i länet, även när det finns separata sektorsvisa strategier och program för olika politikområden. RTP bör utvisa alla relevanta insatser och projekt, oberoende av finansieringskällor, vare sig det är statliga länsanslag, anslag till fackmyndigheters verksamhet, landsbygdsmedel och strukturfonder eller andra offentliga eller privata källor. Program för t.ex. länstrafik, miljö- och kulturinsatser kommer då, som vi ser det, att fungera som handlingsplaner som preciserar insatser och projekt enligt RTP.

Kommunala översiktsplaner anges ibland som kommunernas strategi- eller programdokument. Översiktsplaner är av kommunfullmäktige antagna planer för kommunens användning av mark och vatten samt utgör underlag för kommunens detaljplanering av mark- och vattenområden. En översiktsplan är relativt långsiktig och har drag av strategidokument, men fungerar knappast som strategi eller program motsvarande RUP och RTP. De kommuner som upprättar utvecklingsplaner och genomförandeplaner har troligen dokument som till karaktären är mer direkta paralleller till RUP och RTP.

Det är angeläget att så långt möjligt förenkla programkomplexet. Det gäller såväl antalet program som strukturen och den åtgärds-hierarki som ingår. RUP och RTP bör vara länens huvuddokument för strategier och program för regional utveckling.

Mängden av olika benämningar och begrepp i programsammanhanget kan tyckas utgöra ett trivialt problem. Men olika begrepp används redan nu över landet och riskerar att skapa förvirring. Eftersom arbetet ska vara både geografiskt och tematiskt gränsöverskridande i nästa programperiod kommer aktörer dessutom att mötas i fler nya konstellationer. Det är viktigt att det finns en enhetlig begreppsapparat utarbetad och lanserad, så att missförstånd undviks i samtal och samarbete mellan människor ur olika "kulturer". Eventuellt är problemet så stort att särskild språk-expertis bör engageras.

Enhetliga begrepp behöver etableras och programmens tidshorisonter samordnas. Detta bör ske snarast möjligt inför nästa programperiod och i ett så auktoritativt sammanhang att de helst får genomslag i både EU-anknutna, nationella, regionala och kommunala program.

2.7 Processer i regionalt utvecklingsarbete

Utvecklingsprocesser under innevarande programperiod

I regeringens riktlinjer för arbetet med RTP för 2004-2007 framhölls att lärdomar från det tidigare RTA-arbetet skulle tillvaratas. Erfarenheterna var att det finns ett stort intresse hos många aktörer

att mobilisera gemensamma krafter för den egna regionens utveckling och en stor uppslutning kring frågor om hållbar tillväxt och förutsättningar för näringslivet. De olika faserna analys, programutformning och genomförande av RTA hade dock präglats av ett statiskt förhållningssätt. Varje fas betraktades i alltför hög grad åtskild från de övriga. RTP-arbetet borde därför vara mer utpräglat processororienterat. I riktlinjerna lyftes analysen fram som det viktigaste momentet i utformningen av programmen. Analysens betydelse under genomförandefasen betonades också. De olika faserna ska vara kommunicerande delar under hela programperioden. Vidare framhölls att funktionella regioner i liten utsträckning hade använts som utgångspunkt för analysarbete och programutformning i RTA. Avgränsningen till län innebar att viktiga samband som är väsentliga vid analys eller utformning av strategier för hållbar tillväxt, inte blivit fullt ut synliga. Enligt riktlinjedokumentet blev,

... genom att fokus ligger på länet som administrativt område ... även de enskilda kommunerna i alltför liten utsträckning involverade i arbetet med att utveckla den egna funktionella regionens förutsättningar till samarbete och en hållbar regional tillväxt.

RTP ska alltså präglas av en process- och resultatorienterad arbetsform, där analys, utformning, planering samt uppföljning och utvärdering ses som kontinuerliga inslag under hela programperioden. Programmet ska utgå ifrån en analys av regionens relativa styrkor, svagheter, möjligheter och hot med fokus på hållbar tillväxt ur ett näringslivsperspektiv. En sådan SWOT-analys kan ge en bra översikt över regionens utvecklingspotential. Analyser som tidigare hade gjorts för RTA behövde kompletteras med

- näringslivsperspektivet – inte bara befintliga strukturer och förutsättningar utan också förväntad framtida utveckling,
- jämförelser med andra regioner inom och utanför landet,
- hållbarhetsperspektivet – analyserna ska spegla ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar som drivkrafter för hållbar tillväxt,
- en övergripande regionanalys till grund för mer djupgående studier av särskilda områden som kopplas specifikt till programarbetet.

Arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap, företagande och företagsklimat samt innovationssystem och kluster angavs om viktiga teman i analysen. Vidare framhölls att väl fungerande funktionella regioner och nätverk av sådana regioner är viktiga förutsättningar för hållbar tillväxt. Funktionella indelningar gör i många fall kommunernas roll för ett framgångsrikt utvecklingsarbete tydlig. Kommunerna skulle därför erbjudas att delta aktivt i analysarbetet. Den kommunala nivåns medverkan borde utvecklas för att uppnå ett fördjupat lokalt perspektiv i näringslivsfrågor.

De regionala partnerskapen angavs som kärnorna i RTP-arbetet med roller som både idégivare, organisatör, finansiär och genomförare. Partnerskapen ska kontinuerligt följa hur programmen genomförs samt ha en påverkande och granskande funktion. Företrädare för privat och offentlig sektor, inklusive statliga myndigheter, samt ideell sektor ska ingå i partnerskapet. Samarbete ska utvecklas mellan de regionala partnerskapen och de regionala kompetensråden som finns i varje län. Råden bör arbeta med arbetskrafts- och kompetensförsörjningsfrågor inom ramen för RTP. Analyser, uppföljning och utvärdering avseende dessa frågor bör ingå i programmet. Som komplement till formella partnerskap bör även mer löst sammansatta forum och processer användas i arbetet. När detta sker bör man lägga sig vinn om att upprätta dialog med viktiga aktörer eller grupper av aktörer som har en stark påverkan på regionens framtid.

Riktlinjer för processen med SPD

De samlade programdokumenten (SPD) som krävs för att få del av strukturfondsmedlen, utarbetades inför strukturfondsperioden 2000-2006, dvs. i stort sett parallellt med arbetet med RTA. Riktlinjerna i EU:s förordning med bestämmelser om bl.a. målprogrammen var knapphändiga i fråga om programarbetet men utförliga om vad programmen skulle innehålla.

Regeringen uppdrog åt berörda länsstyrelser att i samverkan både inbördes och med ett regionalt partnerskap utarbeta ett förslag till utvecklingsplan för respektive geografiskt målområde. Eftersom målområdena omfattar både hela och delar av län och kommuner för ERUF och målet är nationellt för ESF, var förutsättningarna för processerna andra än länsvisa. Utvecklingsplanen skulle bygga på underlag som tagits fram för RTA.

Partnerskapen i de berörda länens RTA-arbete, partnerskapen för genomförandet av de tidigare målprogrammen och parterna i strukturfondernas övervakningskommittéer skulle engageras. De olika intressen som borde vara representerade räknades upp. Näringslivets medverkan angavs som angelägen och betydelsefull. Vidare uppräknades ett 20-tal sektorsmyndigheter som på olika sätt skulle medverka i programarbetet.

De länsstyrelser som senare skulle bli värdar för förvaltnings- och de utbetalande myndigheterna för ERUF utpekades som huvudansvariga för programarbetet med SPD i respektive målområde. Utvecklingsplanerna kompletterades med beskrivningar av hur förvaltningen av programmen skulle arrangeras. Planerna granskades i Regeringskansliet varefter Kommissionen beslutade att fastställa programmet. Efter vissa tillägg i så kallade programkomplement var programdokumenten klara.

Programmet Växtkraft Mål 3 avser hela landet utom Mål 1-områdena, där målen integreras i Mål 1-programmen. En särskild utredare fick i två omgångar uppdrag av regeringen att utarbeta förslag till program för Växtkraft Mål 3. Det slutliga förslaget bereddes i Regeringskansliet, bl.a. vid en hearing med parterna på arbetsmarknaden samt berörda organisationer. Kommissionen beslutade programmet. Både under utredningen och i den beredning som följde efter hearingen var kontakterna och samrådet med parterna omfattande. Inom Mål 1-områdena skulle insatser inom ramen för Mål 3 i utvecklingsplanerna samordnas med programarbetet enligt den särskilde utredarens uppdrag.

Processer inför kommande programperiod

I förslaget till förordning med allmänna bestämmelser för den kommande strukturfondsperioden berörs processer i programarbetet bara indirekt. Där anges dock att varje operativt program ska utformas av medlemsstaten, eller av en myndighet som utses av medlemsstaten, i nära samarbete med parter. Varje medlemsland ska utse de partner som är mest representativa på nationell, regional och lokal nivå på arbetsmarknaden, inom näringslivet eller andra områden. Partnerskapet ska bl.a. "omfatta" utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av de operativa pro-

grammen. Medlemsstaterna ska se till att lämpliga parter, särskilt på regional nivå, aktivt deltar i de olika etapperna av programarbetet.⁹

Under rubriken Programarbetets innehåll föreskrivs vad operativa program som anknyter till målen Konvergens och Regional konkurrenskraft och sysselsättning ska innehålla. Där anges bl.a. en analys av regionens starka och svaga sidor, den strategi som valts samt motiv, mål för prioriterade insatser, finansieringsplan och bestämmelser avseende genomförandet av programmet.

I förordningsförslagen om ERUF respektive ESF behandlas målen och vilka insatsområden som fonderna kan stödja. Där finns också föreskrifter om förvaltning, utbetalningar, övervakning m.fl. administrativa moment i genomförandet av program men inga särskilda påbud om processer för programarbetet eller det operativa genomförandet.

2.8 Våra synpunkter på utvecklingsprocesserna

I många sammanhang understyrks att utvecklingsprocessen och processorienteringen är särskilt viktig i utvecklingsarbetet. Genom arbetet med bl.a. RTA, RTP och målprogram för strukturfonderna finns stor vana i länen vid SWOT, omvärldsanalyser, samråd i större och mindre grupper av intressenter m.fl. moment i utvecklingsprocesser. Framför allt på länsplanet har man numera byggt upp omfattande och mycket värdefulla erfarenheter och kompetens. I riktlinjerna för RTP-arbetet lyfts dock inte kommunnivån fram särskilt tydligt. Vi menar att det är nödvändigt att engagera aktörer på kommunnivån – framför allt för att komma åt verkliga möjligheter och behov i näringslivet och på arbetsmarknaden.

En av den regionala utvecklingsprocessens viktigaste uppgifter är att ta fram det konkreta innehållet i utvecklingsarbetet. Vi anser att det kommunala och regionala politiska inflytandet och förankringen av strategier och program för den regionala utvecklingen är avgörande om utvecklingsarbetet ska lyckas. Tillväxtdelegationen hade under åren 2002-2004 regeringens uppdrag att samarbeta i utvecklingsfrågor med 28 kommuner i delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland. Delegationen diskuterade bl.a. behovet av utvecklingsprocesser i kommuner direkt med kommunledningarna. Ett starkt intryck var att kommunledningen behöver framförhåll-

⁹ Förordningstexten definierar inte *parter* resp. *partner*.

ning och beredskap för att kunna fatta beslut om insatser som är väl underbyggda och ger bra resultat på lång sikt. Det är i kommunerna som positiva eller negativa händelser i näringslivet och på arbetsmarknaden yttrar sig mest konkret. Kriser i näringslivet kan undvikas eller lindras om ledningen bedriver en framsynt utvecklingsprocess.

Ansvar för att leda processer i kommunen kan knappast läggas på andra aktörer än företrädare för den politiska ledningen. Utmärkande för att processen ska lyckas är, enligt delegationen, att den bedrivs demokratiskt och med stöd av den politiska ledningen. Slutsatser i delegationens arbete är bl.a. följande.

- Analyser av villkoren för företag och arbetskraft måste börja lokalt, i kommuner, där människor kan redogöra för verkliga förhållanden. SWOT avseende administrativt avgränsade regioner avslöjar inte behov och möjligheter som är funktionellt orienterade.
- Kommuner samarbetar mycket ofta i konstellationer som baserar sig på funktionella behov och möjligheter.
- Många kommuner behöver få tillskott av utvecklingspengar och expertkompetens, eftersom de annars har svårt att avdela resurser till kvalificerade utvecklingsprocesser.

Den process som syftar till att utkristallisera vad som ska utvecklas och att lägga fast vem som ska göra vad, är i första hand ett regionalt och kommunalt/lokalt ansvar. Vi anser att processer kring utvecklingsprogram måste starta på kommunplanet hos dem som faktiskt står för utvecklingen, dvs. den politiska ledningen i dialog med företagare och anställda, kommunala servicegivare och invånare. Med den utgångspunkten blir det möjligt att sortera fram vilka åtgärder som bör tas om hand i kommunen, av kommuner i samverkan, av organ på länsnivån etc. samt utkristallisera vad som ska prioriteras som regionens strategiska insatsområden.

Vi anser att de regionala processerna ska bygga på att alla kommuners möjligheter har inventerats. Inte sällan beror det genomslag som utvecklingsfrågor på kommunnivån får i regionala program, mer på ledarnas synlighet och position på den regionala nivån än på faktiska potentialer hos näringslivet och arbetskraften i kommunerna. Vår uppfattning är att det fortfarande finns mycket att göra för att förädla processerna i kommunalt och regionalt

utvecklingsarbete. Många kommuners knappa resurser för processarbete är ett problem som behöver lyftas fram och diskuteras mellan parterna på både nationellt och regionalt plan.

Ett huvudsyfte med den regionala utvecklingspolitiken bör, enligt vår uppfattning, vara att ge alla regioner likvärdiga chanser att bestämma innehållet i ett utvecklingsarbete som kan bidra till starka tillväxtprofiler, goda förutsättningar för företagande, attraktiva livsmiljöer m.m. Olika regioners utveckling beror på utvecklingen inom praktiskt taget alla samhällssektorer, men beslut inom de olika sektorerna får varierande betydelse över landet, beroende på vilka de regionala förutsättningarna är.

Åtgärder som är centralt planerade och beslutade får inte sällan helt andra effekter i glesbygder än i storstadsregionerna. Strandskyddet är ett känt och belysande exempel. Vi vill visa på vilket sätt vi anser att inflytande och ansvar bör fördelas mellan olika parter, framför allt genom att tillväxt och utvecklingsfrågorna blir ännu tyngre än hittills på de kommunala och regionala arenorna.

Vi anser att utvecklingsarbete ska vara anpassat till de varierande förutsättningarna runt om i landet. Annars får varken regionerna eller landet som helhet bästa chans till utveckling. Utvecklingsprocesser måste starta lokalt i kommunerna. Många kommuner har problem med att avsätta resurser för utvecklingsarbetet. Problemet bör diskuteras både nationellt och regionalt.

2.9 Geografisk avgränsning av målprogram

Enligt direktiven till utredningen ska eventuell geografisk avgränsning föreslås för strukturfondsmålet ”Regional konkurrenskraft och sysselsättning”. EU kräver att det operativa programmet för ESF respektive för ERUF för målet upprättas på s.k. NUTS 1-nivå eller lägst på NUTS 2-nivå.¹⁰

Vår grundlinje är att innehållet i strategier och program ska baseras på innehållet i utvecklingsprocesser underifrån. Administrativt konstruerade regionindelningar ska inte få styra sakinnehållet. Däremot behövs administrativa indelningar för den offentliga

¹⁰ NUTS 1 är hela Sverige, NUTS 2 utgörs av Stockholms län samt ytterligare sju regioner omfattande två eller flera län. Se vidare om NUTS-regioner i avsnitt 4.2 Administrativ och funktionell organisering.

förvaltningens verksamheter. De länsvisa RUP och RTP ser vi som dokumenterade synteser av utvecklingsprocesserna. Trots att RUP/RTP alltså avser län som är rikets administrativt avgränsade regioner, kan de i bästa fall utgöra underlag för att fånga gränsöverskridande, tematiska insatsområden. Länsvisa strategi- och planeringsdokument har funnits sedan länge och systemet med RUP/RTP är etablerat.

Vi föreslår inget ingrepp i detta utan ser RTP som det viktigaste programmet på länsplanet. RTP bör dock redovisa finansieringslösningar bättre än hittills, vilket bör vara möjligt om programarbetet läggs upp kring strategiska men konkreta insatsområden som engagerar berörda parter. Vi anser också att länen i högre grad än hittills bör söka strategiskt samarbete i större områden än länet och att processerna bakom RUP och RTP bör vara inriktade på detta. – Ett fingerat exempel på hur sådant samarbete kan arrangeras kring tematiska insatsområden finns i bilaga 3.

Vi rekommenderar inga program och processer eller fördelning av statliga budgetanslag för andra administrativt avgränsade regioner än län, dvs. ingen anpassning till NUTS 2-regioner inför nästa programperiod. Vi anser att statliga resurser ska fördelas på grundval av potentialen för måluppfyllelse hos strategiska insatser och projekt. Vi föreslår att de strukturfondsprogram som EU kräver, ska utarbetas nationellt i samråd med länen, alltså på NUTS 1-nivå. Särskilda delprogram som redovisar användningen av strukturfonder måste dock sannolikt utarbetas för de fyra nordligaste länen. Det blir konsekvensen av att EU-förhandlingarna förefaller möjliggöra mer generöst stöd till regioner med nackdelar av stora avstånd, gleshet m.m. Programmen kan antingen upprättas för Norrbottens och Västerbottens län som är en NUTS 2-region, samt Västernorrlands och Jämtlands län som utgör en annan sådan region, eller för alla fyra länen tillsammans. Programkatalogen avseende strukturfonderna borde trots detta kunna minska något.

Vi föreslår att strukturfondsprogram inför nästa programperiod ska utarbetas på NUTS 1-nivå, alltså avse hela riket. Delprogram som är avgränsade till NUTS 2-regioner, kan behöva utarbetas för de fyra nordligaste länen som förefaller få möjlighet till mer generösa stöd.
--

3 Partnerskap

3.1 Allmänt om begreppet

Partnerskapsbegreppet används för en rad olika samverkansformer, men någon entydig definition av begreppet finns inte. Genomgående syftar man på ett mer eller mindre formaliserat samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Begreppet har hämtats från EU och regionala partnerskap etablerades i Sverige inom den regionala utvecklingspolitiken när arbetet med EG:s strukturfonder inleddes. Samverkan i liknande former som partnerskap har dock sedan länge förekommit vid olika typer av regionala utvecklingsplaner, flerpattssamverkan vid regionala strukturkriser och tvärssektoriell projektverksamhet.¹

Initialt har man i EU-sammanhang sett partnerskapet som en vertikal samverkan mellan EU och medlemsstaterna, där de viktigaste samrådsparterna var kommissionen, medlemsstaterna och de berörda regionerna. I många europeiska länder har regionerna en starkare politisk och administrativ ställning än i Sverige. Gradvis har en förskjutning ägt rum mot en mer horisontell samverkan mellan en mängd aktörer och intressenter på regional nivå.

I en studie från 2001 som Statkontoret låtit genomföra gjordes en genomgång av partnerskap.² Där konstaterades att begreppet partnerskap används i många olika sammanhang och ibland med så vid betydelse att det nästan tappar all innebörd. Ett partnerskap är inte heller någon ny associationsform som hålls samman av ett visst regelverk. Det sammanbindande är en avsiktsförklaring, vanligen utformad som ett program som de deltagande organisationerna ställer sig bakom. Partnerskap är då ett annat ord för samverkanskonstellation. I själva ordet partnerskap ligger att det förväntas

¹ se *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken, Bjarne Lindström, ITPS, A2005:011

² *Samverkan 6.1 Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan*, Statkontoret 2001:01

bestå under en längre tid. En tillfällig samverkansgrupp utgör därmed inget partnerskap. I begreppet ligger också att de samverkande parterna är jämställda.

Ett partnerskap är därmed en permanent samverkansgrupp där deltagarna samverkar på likvärdiga villkor.

Avgränsat till den typ av samverkan som förts in i Sverige genom EG:s strukturfonder och som används inom regionalpolitiken bör begreppet enligt författaren definieras ungefär på nedanstående sätt.

- Samarbetet avser ett territorium och syftar till att utveckla detta territorium i första hand genom att stimulera tillväxtskapande faktorer inom territoriet.
- Både offentliga och privata aktörer deltar. De offentliga parterna är både statliga och kommunala och kan representeras av såväl tjänstemän som politiker. Till de privata parterna hör både näringslivet, arbetsmarknadens parter och den informella sektorn.
- De deltagande parterna är alla villiga att sätta in egna resurser i program och projekt som växer fram inom ramen för samarbetet. Samarbetet är långsiktigt och avser både planering, genomförande och uppföljning.
- Samarbetet är frivilligt och organiseras i allmänhet i flera nivåer och funktioner.
- Partnerskapet i sig utgör ingen ny associationsform och är inte en juridiskt formaliserad samlingsstruktur.
- Samarbetet är dock kodifierat i en avsiktsförklaring, avtal eller strategiskt dokument som undertecknande parter känner sig moraliskt bundna till.
- Samarbetet lämnar övriga deltagande parter organisation och befogenheter opåverkade i sina huvuddrag.

De positiva effekterna av det svenska partnerskapet inom strukturfonderna, som det bl.a. anges i halvtidsutvärderingarna av strukturfondsprogrammen, är att det stimulerat till samverkan mellan parter som tidigare inte samarbetat. Det har bidragit till att förnya och fördjupa redan befintliga relationer och nya parter som tidigare inte var involverade i det regionala utvecklingsarbetet har

tillkommit. Representanter för partnerskapet har varit värdefulla kanaler för att sprida kunskap om programmet. Aktörer från det breda partnerskapet framträder ofta som viktiga projektägare och medfinansierare. Vidare har det fört ansträngningarna att samarbeta över sektor- och organisationsgränser framåt.

I diskussioner om partnerskapets roll framträder även en del kritik. Bl.a. anförs att det har fått en nominell status trots att det genomgående saknar formella beslutsbefogenheter och är inte rättsligt reglerade. Den konstitutionella betydelsen är dåligt utredd, än mindre reglerad. Detta kan förklaras av att det är under utveckling men också av att partnerskapets åtaganden i program och andra gemensamma beslutsdokument inte är juridiskt bindande. Ytterligare en fråga rör den demokratiska dimensionen. Det finns en risk för att partnerskapet, i likhet med alla informella samråds- och beslutsforum, undandrar makt och möjlighet till ansvarsutkrävande från de formella beslutsorganen. Andra exempel på principiella invändningar rör bl.a. bristen på insyn och möjlighet för utomstående att delta.

3.2 Partnerskapet i RTA och RTP

I den regionalpolitiska propositionen - En politik för tillväxt och livskraft i hela landet³ - angav regeringen att partnerskap som arbetsform skapar goda förutsättningar för utvecklingsarbete. Allt fler beslut växer fram i nätverk där aktörer från olika samhällsnivåer deltar. Partnerskap ska ses som en av arenorna för att utveckla en samsyn och samverkan kring gemensamma frågor, där "deltagarna accepterar att verka för vissa gemensamma mål men med bibehållna individuella mål". Erfarenheterna från både strukturfondsarbetet och RTA-arbetet angavs överlag vara positiva och arbetsformen bör vidareutvecklas som ett instrument för samverkan och samråd. De tveksamheter som kunde riktas mot arbetsformen rörde i likhet med vad som framförts i andra sammanhang, dvs. svårigheten för nya aktörer att delta och behovet av överskådlighet utifrån ett demokratiskt perspektiv. Regeringen bedömde att förslaget om ändrad ansvarsfördelning på regional nivå, som bl.a. innebär att rollerna tydliggörs, skulle underlätta ett nätverksorienterat arbetsätt. Partnerskapets huvudsakliga roll bör vara att

³ Prop. 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

fungera som en arena för samverkan och samråd kring innehållet i gemensamt prioriterade insatser för regional utveckling.

Partnerskapens sammansättning och bredd angavs vara en nyckel-fråga för att uppnå dynamik och kreativitet i partnerskapen. Kompetens när det gäller miljö, jämställdhet och integration och mångfald är viktigt för att i högre grad integrera dessa perspektiv.

Av regeringens relativt detaljerade riktlinjer för uppdraget till arbetet med RTP⁴ framgår att de regionala partnerskapen är centrala för arbetet med RTP och ska aktivt delta i tillväxtprogrammets samtliga faser. Sammansättningen ska spegla olika grupperingar som arbetar aktivt med hållbara tillväxtfrågor. En viktig uppgift för partnerskapen är att tydligt definiera framtida hållbara tillväxtförutsättningar utifrån ett näringslivsperspektiv och i programmet prioritera de insatser som bäst bidrar till att uppfylla dessa, oavsett administrativa områden. Medverkande kan ha olika roller såsom idégivare, organisatör, finansiär och genomförare. En viktig funktion för partnerskapen ska vara att kontinuerligt följa hur genomförandet av programmen fortlöper.

Av riktlinjerna framgår att i partnerskapen ska företrädare för privat, offentlig (inklusive statliga myndigheter) och ideell sektor ingå. Inriktningen mot att förbättra förutsättningarna för en hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv förutsätter en dialog med företagare och arbetstagare och deras företrädare. Det är viktigt att andelen kvinnor ökar för att nå en jämn könsfördelning. Den kommunala nivåns medverkan bör utvecklas för att åstadkomma ett fördjupat lokalt perspektiv i näringslivsfrågor. Aktörer engagerade i lokal utveckling och inom den sociala ekonomin, t.ex. kooperativa utvecklingscentra och företrädare för s.k. lokala utvecklingsgrupper ska vara representerade. Detta gäller även statligt finansierade organ som har en regional representation, exempelvis universitet och högskolor, länsarbetsnämnd och de regionala ESF-råden.

Vidare anges att i de fall kommunala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan ansvarar för RTP-arbetet, ska länsstyrelserna vara representerade. De regionala Almibolagen har viktig kompetens avseende utveckling av små- och medelstora företag som bör tas tillvara i programarbetet. Som ett komplement till de formella partnerskapen kan det vara värdefullt att använda sig av mer löst sammansatta forum och processer där man vinnlägger sig

⁴ Bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14 nr II 12

om att upprätta dialog med viktiga aktörer eller grupper av aktörer som har en stark påverkan på regionens framtid. Hur olika aktörer avses delta i programmets genomförande ska framgå av programmen.

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat genomförda och planerade uppföljningar och utvärderingar av RTA.⁵ När det gäller partnerskapet konstateras att dess deltagare förväntas ta ett gemensamt ansvar för innehållet i RTA, samtidigt som de inte är en aktör i juridisk mening. Partnerskapet kan inte överta formellt ansvar för beslut och genomförande.

Snarare handlar det om ett moraliskt ansvar grundat på en stark önskan från statsmakternas sida om att knyta samman aktörerna på regional nivå. Därför är partnerskapen att betrakta som nätverk, dvs. en svagt sammanlänkad organisationsform.

Vidare konstateras att partnerskapet i vissa län fungerar som en samlade aktör medan man i andra län ser det mer som ett informationsforum. Inom ett län kan det även finnas flera arbetsgrupper. Därmed är det oklart vilken som ska ses som det centrala partnerskapet.

De myndigheter som deltar i partnerskapen gör det i huvudsak inom sina ordinarie regelverk och med sina ordinarie anslag. Trots att regeringen uppmanar till samverkan kvarstår huvudprincipen att myndigheterna tillhör olika sektorer och styrs via olika anslag och olika departement. Enligt Statskontoret medför det att myndigheterna på länsnivå har lojalitetsband både inom sin sektor och gentemot medlemmarna i partnerskapet. Samtidigt hanterar sektorindelningen den demokratiska frågan om inflytande och möjligheter att utkräva ansvar. Om principen frångås måste

rimligen partnerskapen få en tydligare demokratisk förankring än i dag. Enligt kritikerna är partnerskapen ett uttryck för tilltagande tjänstemannamakt över politiken. Dock är situationen till en del annorlunda i de län där samordnarrollen utövas av regionen (f.d. landstinget) eller ett kommunalt samverkansorgan.

I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) gjordes en analys och jämförelse av partnerskapsmodellen i tillväxtarbetet i två län; Kalmar län och Kronobergs län.⁶ I studien

⁵ Statskontoret, 2004:5, *Det regionalpolitiska experimentet – Lärande nätverk för regional utveckling?*

⁶ *Mycket väsen för lite ull* – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen, Ds 2001:59

framförs en rad problem förknippade med partnerskapsmodellen, bl.a. möjligheten att utkräva ansvar. I en jämförelse mellan länen är den viktigaste slutsatsen dock att det fanns en stor skillnad i demokratisk legitimitet och förankring. Modellen har fungerat bättre i Kalmar län, där arbetet letts av ett regionförbund, än i Kronobergs län där en statlig tjänstemannaorganisation, länsstyrelsen, lett arbetet. Författaren konstaterade att partnerskapen och hela tillväxtprocessen i Kronoberg hade en svag legitimitet bland länets förtroendevalda och att förankringen bland kommunerna var dålig. I Kalmar län hade däremot partnerskapet och tillväxtprocessen ett starkt förtroende. RTA var väl förankrat genom den starka legitimitet som regionförbundet har bland länets förtroendevalda.

Under våren 2005 har Nutek genomfört en enkät till deltagare i RTP-partnerskap. Frågan om partnerskapets demokratiska legitimitet har inte explicit undersökts. Däremot fångades upp hur arbetet totalt sett fungerat genom frågor som ”hur bedömer du att samverkan mellan aktörer i ditt läns RTP generellt sett har fungerat under år 2004?” och ”bedömer du att din organisations deltagande i RTP-processen givit ett mervärde för er verksamhet?”. Av svaren framgår att partnerskapet i Kalmar län även här ger ett positivt omdöme men även i flera andra län där länsstyrelsen är RTP-samordnare, ges positiva svar. Det gäller främst Norrbotten och Västerbotten samt Värmland. I Värmland bedrivs RTP-arbetet i ett nära samarbete mellan Region Värmland och länsstyrelsen. I Östergötland, Halland och Västra Götaland, där utvecklingsarbetet leds av kommunala samverkansorgan respektive självstyrelseorgan, ges också många positiva omdömen.

3.3 EU och partnerskapet

Inför innevarande strukturfondsperiod slog EU-kommissionen fast att inrättandet av decentraliserade, effektiva och breda partnerskap är en avgörande faktor för att strukturfondsprogrammen ska vara framgångsrika. Partnerskap ses som en viktig del av genomförandet och finns inskriven i såväl förordning som i de samlade programdokumenten (SPD).

I praktiken varierar samverkan mellan parterna stort mellan olika medlemsstater. Utmärkande för svenska partnerskap är att de

involverar ett stort antal av de offentliga, lokala och regionala parterna i genomförandet av programmen samt att privata företag involverats mera övergripande och aktivt än i andra medlemsstater. Gemensamt för samtliga partnerskap är att de har uppgifter i utformning och genomförande av program samt administration och kontroll av programmen. Vissa av partnerskapen i strukturfondsorganisationen fattar även beslut.

Av EG:s gällande bestämmelser för strukturfonderna⁷ framgår att gemenskapsåtgärderna ska fastställas i nära samråd - i partnerskap - mellan kommissionen, medlemsstaten och bl.a. regionala, lokala och andra behöriga offentliga myndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt i sammanhanget alla andra relevanta organ. Det vilar på medlemsstaten att välja ut och utse de myndigheter och organ som ska medverka inom ramen för nationella regler och gällande praxis.

Partnerskapet ska arbeta i full överensstämmelse med parternas institutionella, juridiska och finansiella befogenheter. När medlemsstaten utser de parter som är representativa på olika samhällsnivåer ska den

skapa en bred och effektiv sammanslutning av alla relevanta organ, enligt nationella regler och nationell praxis med beaktande av behovet av att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och en hållbar utveckling genom integrering av kraven på miljöskydd och miljöförbättring.

Alla parter som utses ska ingå ett partnerskap som eftersträvar ett gemensamt mål. Partnerskapet ska omfatta föreberedelse, finansiering, övervakning och utvärdering av stödåtgärderna.

Förslaget till förordning⁸ inför kommande strukturfondsperiod överensstämmer i stort med gällande bestämmelser när det gäller partnerskapets roll och sammansättning. I förslaget kan dock en viss uppmjukning av kraven på medlemsstaten skönjas eftersom medlemsstaten föreslås att *vid behov* och i överensstämmelse med gällande nationella regler och praxis upprätta ett partnerskap med myndigheter och organ som *till exempel* består av behöriga regionala, lokala, kommunala och andra offentliga myndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt andra lämpliga organ. I likhet med gällande förordning, föreslås varje

⁷ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999, Artikel 8

⁸ Council of the European Union, 11548/05, Artikel 10

medlemsstat utse de parter⁹ som är mest representativa på nationell, regional och lokal nivå på arbetsmarknaden eller inom näringslivet eller andra områden, utifrån nationella regler och praxis.

Hänsyn ska tas till behovet av att främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt hållbar utveckling genom integrering av krav på miljöskydd och förbättrad miljö. Vidare föreslås att partnerskapet ska arbeta (be conducted) i full överensstämmelse med respektive parts institutionella, rättsliga och finansiella befogenheter. Partnerskapet ska omfatta utformning (preparation), genomförande (implementation) och övervakning och utvärdering (monitoring) av de operativa programmen. Vid behov föreslås medlemsstaten se till att relevanta parter, särskilt på regional nivå, aktivt deltar i de olika etapperna av programplaneringen, inom tidsfristen för respektive etapp.

Av kommissionens förordningsförslag för Europeiska socialfonden¹⁰ (ESF) understryks att ESF ska främja god förvaltning och goda partnerskap.

Stödet från fonden skall utformas och genomföras på rätt avpassad regional nivå med särskild uppmärksamhet riktad mot regionala och lokala nivåer i enlighet med de institutionella förhållandena i de respektive medlemsstaterna.

Vidare anges att medlemsstaterna och förvaltningsmyndigheten för vart och ett av de operativa programmen ska säkerställa att arbetsmarknadens parter deltar och att icke-statliga intressenter rådfrågas på lämpligt sätt och på lämplig regional nivå när program med ESF-stöd utarbetas, genomförs och övervakas. Förvaltningsmyndigheterna ska även verka för att arbetsmarknadens parter deltar på lämpligt sätt och har tillgång till verksamheter som finansieras genom ESF.

Inför nuvarande strukturfondsperiod gav regeringen berörda länsstyrelser i uppgift att utarbeta förslag till utvecklingsplan för målregionerna. Av exempelvis uppdraget till Mål 1 Södra framgår följande. Arbetet skulle organiseras med utgångspunkt i dels de regionala partnerskap som bildats för arbetet med RTA och de parter som medverkat i genomförandet av dåvarande strukturfondsprogram genom ÖK, dels de regionala partnerskap som verkat för genomförandet av de tidigare Mål 3 och 4. Betydelsen av näringslivets medverkan underströks.

⁹ I förordningsförslaget används begreppet partner

¹⁰ KOM(2004) 493, Artikel 5

Mot bakgrund av att medfinansieringen från EG:s struktur-fonder relateras till den svenska offentliga finansieringen betonades vikten av en bred samverkan med kommuner, landsting, universitet och högskolor, infrastrukturverk m.fl. offentliga aktörer. Vid utarbetandet av programmet angavs att ett så brett partnerskap som möjligt skulle eftersträvas bl.a. med deltagande av företrädare för lokala utvecklingsgrupper, föreningar, kooperativ och liknande. Berörda centrala och regionala myndigheter skulle inom sina respektive ansvarsområden, medverka i arbetet genom att ta fram erforderligt underlag, analyser m.m.

3.4 En kartläggning och analys

En viktig del i utredningen är att kartlägga och analysera partnerskapens roll och funktion i olika skeden av programarbetet. Det gäller såväl medverkan i utarbetande av program som beredning av projektansökningar. Med partnerskap avses även strukturfonds-delegationer och övervakningskommittéer. Hänsyn ska tas till de regionala skillnader i beslutsstruktur som finns mellan de regionala partnerskapen för de regionala tillväxtprogrammen. Särskilt ska de principiella skillnader som finns mellan län med enbart länsstyrelse och län med samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan beaktas.

Utifrån uppdraget har vi låtit genomföra en kartläggning och analys av ett urval av nuvarande partnerskap.¹¹ Här avses inte enbart de partnerskap som är kopplade till strukturfondsprogram utan även andra samverkansformer som kan sägas inspirerats av dessa. Kartläggningen har därmed omfattat partnerskap som är kopplade till målprogram och regionala tillväxtprogram, regionala kompetensråd, lokala aktionsgrupper (LAG-grupper) inom Leader+ samt även övervakningskommittéer (ÖK). En totalundersökning har genomförts dock med en geografisk avgränsning.¹² Drygt 50 partnerskap identifierades med sammanlagt 1 500 deltagare. Många av dessa deltar i flera olika partnerskap. Insamlingen av listor över deltagare visade sig vara ett mödosamt arbete. Alla deltagarlistor var inte uppdaterade.

¹¹ Studien har genomförts av Peter Gorpe och redovisas i en fristående rapport, *Svenska partnerskap – en översikt*, SOU 2006:4.

¹² Följande geografiska områden valdes ut: Mål 1 Norra, Mål 2 Västra, Växtkraft Mål 3 sydöstra regionen

Utifrån en relativt bred enkät till ledamöter har sedan de olika partnerskapen jämförts.¹³ Drygt 1 000 enkäter skickades ut och ca 600 personer svarade. Efter en påminnelse gjordes ett ytterligare utskick till dem som inte svarat med en begäran om att ange skälet till att man inte besvarat enkäten. 180 personer hörde av sig. Av dessa angav nära 30 personer att de inte ingick i något partnerskap trots att de funnits upptagna på deltagarlistor. Flertalet av dessa personer har ingått i stora partnerskap och har uppenbarligen betraktat dessa sammanslutningar som någonting annat än partnerskap, snarare som en konferens, ett seminarium eller samrådsmöte.

Av studien går inte att exakt ange hur stor andel av landets partnerskap som fångats upp. En grov uppskattning säger att det kan röra sig om en dryg tredjedel.

Med ett sådant antagande uppskattas omfattningen av partnerskapsarbetet som helhet. Deltagande i partnerskapens möten och förberedelser inför dessa, beräknas till ca 300 årsarbetskrafter. Till detta kommer det arbete som görs av kanslierna till de olika partnerskapen samt den tid som åtgår till att författa programdokument, handlingsplaner, projektsammanställningar, protokoll m.m. En intressant fråga som kan ställas i sammanhanget, men som inte ingått i den genomförda studien, är om partnerskap kommit att ersätta annan samverkan i mer eller mindre organiserade former eller om de olika samverkanssystemen lagrats på varandra.

Övervakningskommittéer (ÖK)

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

- bekräfta eller anpassa programkomplementet,
- bekräfta fysiska och finansiella indikatorer för uppföljning,

¹³ Studien omfattar strukturfondsdelegationer till Mål 1 och Mål2, "Stora partnerskap" kopplade till vissa strukturfondsprogram (i det här fallet länsbaserade grupper inom Mål 2 södra), ÖK, regionala partnerskap till Växtkraft Mål 3, Lokala aktionsgrupper inom Leader+, partnerskap kopplade till RTP och, regionala kompetensråd. De gränsöverskridande partnerskapen inom t.ex. Interregprogrammen har uteslutits.

- granska och godkänna urvalskriterier,
- regelbundet utvärdera programgenomförandet,
- pröva resultaten från genomförandet och halvtidsutvärderingens rekommendationer,
- granska och godkänna årsrapporter,
- beakta och godkänna alla förslag till programändring.

ÖK sammanträder normalt två gånger per år. Ledamöterna utses av regeringen. Ordförande och vice ordförande är tjänstemän i regeringskansliet. Kommissionen deltar vid behov som rådgivare. I övrigt finns representanter från bl.a. länsstyrelser, kommunförbund, landsting, ideella organisationer, nationella myndigheter, fackförbund samt företagorganisationer företrädade. Inom Mål 1 (Mål 3 i Mål 1) är även ESF-rådet representerat.

Inför kommande strukturfondsperiod föreslås medlemsstaten inrätta en ÖK för varje operativt program, enligt överenskommelse med förvaltningsmyndigheten.¹⁴ Enligt förslaget kan en enda ÖK få inrättas för flera operativa program. Kommittén föreslås fastställa sin egen arbetsordning inom den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella ram och anta den tillsammans med förvaltningsmyndigheten i syfte att utföra sina uppdrag i enlighet med förordningen. ÖK:s ordförande ska vara en företrädare för medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten. Kommitténs sammansättning ska beslutas av medlemsstaten i samförstånd med förvaltningsmyndigheten. EU-kommissionen föreslås delta som rådgivare i ÖK:s arbete, antingen på eget initiativ eller på begäran av ÖK. I huvudsak anges följande förslag till uppgifter (artikel 64):

- granska och godkänna kriterierna för urval av de insatser som finansieras samt godkänna varje översyn av dessa kriterier,
- utifrån de handlingar förvaltningsmyndigheten lämnar, stämna av hur långt man kommit i förverkligandet av de särskilda målen i det operativa programmet,
- granska resultaten från genomförandet,
- granska och godkänna års- och slutrapporter om genomförandet,

¹⁴ Förslag till rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala fonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden 11548/05

- informeras om den årliga kontrollrapporten eller den del av rapporten som avser det berörda programmet,
- till förvaltningsmyndigheten föreslå sådan översyn eller granskning av det operativa programmet som kan bidra till att fondernas mål förverkligas eller den ekonomiska förvaltningen förbättras,
- granska och godkänna förslag till ändring av innehållet i kommissionens beslut om stöd från fonderna.

Strukturfondsdelegationer

Strukturfondsdelegationer, en delegation per program och målområde, är en del av förvaltningsmyndigheten och beslutar om finansiering från ERUF samt inom Mål 1-området, även från övriga fonder för vissa åtgärder. Delegationens uppgifter regleras enligt instruktion för länsstyrelserna.¹⁵ I förordningen utpekas de länsstyrelser som har förvaltningsansvar för strukturfonderna. Vid dessa länsstyrelser har inrättats strukturfondsdelegationer som prövar frågor om stöd från fonderna inom ramen för ett fastställt programdokument. Besluten ska vara enhälliga. Delegationerna sammanträder normalt fyra gånger per år. En delegation består av tretton ledamöter med personliga ersättare. Ledamöterna, som utses av regeringen, representerar länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, länsarbetsnämnder, kommuner och landsting. Landshövdingen är ordförande. Berörda länsmyndigheter har i flera fall valt att vidga kretsen av deltagare i strukturfondsarbetet genom att etablera s.k. stora partnerskap.

Regionala partnerskap till Växtkraft Mål 3

Under innevarande programperiod är det nationella Växtkraft Mål 3-programmet utformat för att bidra till genomförandet av den europeiska sysselsättningsstrategin. Svenska ESF-rådet är förvaltningsmyndighet och Arbetsmarknadsstyrelsen utbetalande myndighet. Regionala partnerskap för Mål 3 finns i 16 län och i fyra regioner i Västra Götalands län. I dessa ingår representanter för arbetsmarknadens parter, organisationer och regionala myndighe-

¹⁵ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

ter. Partnerskapen följer aktivt arbetet vid ESF-rådets regionala kontor och utarbetar de regionala planer som ligger till grund för inriktningen av den verksamhet som myndigheten genomför regionalt. Planerna utgår från regionala förutsättningar inom ramen för det nationella programmet. I de fyra nordligaste länen är Mål 3-åtgärder integrerade i Mål 1-programmen och hanteras av respektive länsstyrelse. De regionala partnerskapen har vuxit fram genom självorganisering där någon eller några av de berörda parterna har tagit initiativ till att etablera gruppen.

Lokala aktionsgrupper (LAG) inom Leader+

Leader+ är EU:s gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling. Utifrån lokala förutsättningar och initiativ ska programmet stödja nya och innovativa metoder som rör landsbygdens utveckling och förnyelse.¹⁶ LAG-grupper (lokala aktionsgrupper) ska stödja lokala integrerade utvecklingsplaner av pilotkaraktär, s.k. Leaderplaner, vilka har till syfte att utveckla och förnya landsbygden.

En LAG-grupp är ett lokalt baserat partnerskap som består av representanter från offentlig, privat och ideell sektor. LAG-grupperna definierade sig själva i samband med att de sökte medel från Glesbygdsverket. Verket svarar för den nationella samordningen och har utsett tolv LAG-grupper i Sverige. Jordbruksverket svarar för själva utbetalningsbesluten. LAG-grupperna är både programutformare och genomförare. Gruppen tar emot och fördelar både offentliga och privata medel för genomförande av utvecklingsplanen. Utvecklingsplanerna ska präglas av en helhetssyn baserad på ett underifrånperspektiv och utformas i ett brett partnerskap och kring ett nytt och innovativt tema. Samarbete ska uppmuntras och stöd ges till samarbetsprojekt med andra landsbygdsaktörer, LAG-grupper och övriga organisationer på landsbygden som arbetar på ett liknande sätt. Samarbete kan ske såväl nationellt som internationellt med landsbygdsaktörer.

¹⁶ Programmet omfattar samtliga landsbygdsområden exklusive de fyra nordligaste länen, tätorter med 20 000 invånare eller fler med en buffertzoon på 4 kilometer samt skärgårdsöar med bofast befolkning och utan fast landförbindelse.

Partnerskap kopplade till RUP/RTP

Alla län ska enligt förordning utarbeta regionala utvecklingsprogram (RUP).¹⁷ RUP ska utgöra underlag för olika delprogram som tillsammans ska bidra till att uppnå mål för länets samlade utveckling. Länsstyrelsen, de regionala självstyrelseorganen och KSO har ansvar för regional utveckling på länsplanet, vilket inkluderar samordningen av arbetet med RUP och RTP.¹⁸ RTP (tidigare RTA) utgör ett operativt delprogram. Programmen upprättas av ett partnerskap på regional nivå.

I regeringens riktlinjer för uppdraget till arbetet med RTP framgår att de regionala partnerskapen är centrala för arbetet med RTP och ska aktivt delta i tillväxtprogrammets samtliga faser (se ovan under Partnerskap i RTA och RTP). Alla län har något slags partnerskap som utarbetar och följer RTP. Partnerskapet ska kontinuerligt följa genomförandet av programmen. Privat, offentlig och ideell sektor ska vara företrädd. Ofta finns det partnerskap på olika nivåer, t.ex. en styrgrupp på politisk nivå och en arbetsgrupp på tjänstemannanivå. I många län förekommer ”stora partnerskap” med kanske hundratalet deltagare samt utskott, ”små partnerskap”, för olika delar av programarbetet. Exakt vilka parter som ingår bestäms regionalt, men normalt ingår företrädare för länets kommuner, länsmyndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets företrädare. Under senare tid har fler företrädare för den sociala ekonomin beretts plats i partnerskapen.

I RTP anges en indikativ finansieringsplan som visar hur parterna har tänkt sig att olika grupper av åtgärder ska finansieras. Det är dock inte själva partnerskapet som förfogar över dessa medel. Det handlar därmed inte om att parterna avstått från en del av sina medel till en gemensam pott utan ska mer ses som en avsiktsförklaring från respektive grupp av parter att medel i den angivna storleksordningen kan komma att anvisas.

¹⁷ SFS 2003:595, Förordning om regionalt utvecklingsarbete

¹⁸ I Stockholms län har landstinget utarbetat länets motsvarighet till RUP, Regional utvecklingsplan för Stockholms län, RUF.

Regionala kompetensråd

I propositionen om regional tillväxt¹⁹ föreslog regeringen inrättandet av regionala kompetensråd. Man bedömde att det finns ett stort behov av att på regional nivå skapa en arena för samspel i första hand mellan arbetsmarknadens parter och olika utbildningsanordnare, men även övriga berörda regionala aktörer. Genom en samlad bild av de regionala behoven, ska råden föreslå åtgärder för att tillgodose kort- och långsiktiga behov av kompetens men också behandla frågor kring kompetensförsörjning i ett vidare perspektiv. Det finns inget reglerverk för att utse ledamöter. De konstituerar sig själva. Ansvaret att bilda regionala kompetensråd har vilat på länsarbetsnämnderna. De länsvisa råden har en relativt likartad sammansättning och består av deltagare från länsarbetsnämnd, länsstyrelse, kommunförbund, kommuner, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt universitet och högskolor. Sammankallande är landshövdingen eller länsarbetsdirektören. Intresset för arbetet i kompetensråden varierar över landet. Råden kan karakteriseras som en samarbetsform mellan regionala myndigheter och ombudsmän för arbetsmarknadens parter.

Stora partnerskap

Begreppet stort partnerskap används inte på ett entydigt sätt. Ofta förekommer stora och små partnerskap inom RTP. Det stora partnerskapet utgörs av ett betydligt större antal intressenter än de primära finansierarna. Det lilla partnerskapet kan oftast betraktas som partnerskapets operativa ledning. I den genomförda partnerskapsstudien, utgörs det stora partnerskapet av ett slags referensgrupp kopplat till Mål 2 Södra.

3.5 Sammanfattning av iakttagelser i studien

Flera av dem som funnits upptagna på partnerskapsstudiens deltagarlistor har svarat att de inte anser sig ingå i något partnerskap. Det är ett belysande exempel på att skillnaderna mellan partnerskap och andra samarbetsformer inte är tydlig.

¹⁹ Prop. 1997/98:62, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.

Enligt EU:s ursprungliga tankar kännetecknas partnerskap av att de består av deltagare från såväl offentlig som privat sektor samt från den sociala ekonomin. Mätt med det måttet kan inte alla de undersökta partnerskapen kvalificera sig. Närmast idealet kommer LAG-grupperna.

Helhetsintrycket av studien är att arbetet i partnerskap uppfattas som positivt. Arbetet anses ha bidragit till ett bättre samarbete och deltagarna anges i allmänhet vara öppna och samarbetsvilliga. Kritik saknas dock inte. En dryg fjärdedel av de svarande tycker att partnerskapet är tämligen tandlöst, att en del av deltagarna var "bromsklossar" eller att många ägnade sig åt revirbevakning samt att partnerskapen borde bestå av färre deltagare för att bli mer effektiva. Åsikten att partnerskapen borde vara mindre företräddes oftare av politiker än andra. Skeptikerna pekar också bl.a. på att partnerskapets roll är oklar, att ansvaret inte är definierat och att mötesformen ofta är ineffektiv.

Tjänstemän inom offentlig sektor dominerar i partnerskapen medan företagare, fritidspolitiker eller förtroendevalda och/eller medlemmar i intresseorganisationer, syns mer sällan. Av enkätsvaren att döma domineras strukturfondsdelegationerna av heltidsengagerade politiker från kommuner och landsting samt regionala statliga myndigheter. Beträktade utifrån de ursprungliga intentionerna om partnerskap i EU:s skrivningar har delegationerna därmed en skev sammansättning. ÖK har en något bredare sammansättning men dominansen av tjänstemän är stark, främst från centrala myndigheter men även från kommuner och regionala myndigheter. Politikerinslaget är relativt begränsat. Mål 3-partnerskapet domineras av regionalt verksamma tjänstemän eller ombudsmän från arbetsmarknadens parter.

LAG-grupperna kan ses som "gräsrotspartnerskap" och kan beskrivas som mest välbalanserad när det gäller representationen. Där återfinns relativt sett flest personer från den sociala ekonomin och näringslivet. Även kommuner är väl företrädda. Kommunernas företrädare dominerar i RTP och i de stora partnerskapen. Kommunerna är även väl företrädda i de regionala kompetensråden. Här bör noteras att det är kommunala tjänstemän som sitter i råden medan kommunpolitiker återfinns i strukturfondsdelegationerna. I kompetensråden finns för övrigt främst företrädare för regionala statliga myndigheter.

När det gäller organisationstillhörighet kan sammanfattningsvis sägas de regionala statliga myndigheterna är mest spridda och åter-

finns i alla slags partnerskap, särskilt Mål 3 och RTP. Även kommuner och landsting är väl företrädade i flera typer av partnerskap. Representanter för de centrala statliga myndigheterna är mest koncentrerade till ÖK. Även högskolorna är svagt företrädade i olika partnerskap och återfinns till en övervägande del inom RTP. Den ideella sektorn återfinns främst i Mål 3 och i LAG-grupperna men även i ÖK. Näringslivets representanter är relativt väl spridda men återfinns något mer inom RTP och Mål 3. Några deltar även i ÖK och LAG-grupper.

Av dem som svarat var 63 procent män och 37 procent kvinnor. Fördelningen mellan män och kvinnor i de olika grupperna är tämligen lika. Det finns relativt sett något fler kvinnor inom ÖK och LAG-grupperna och färre kvinnor inom Mål 3 och de stora partnerskapen. Den relativa mansdominansen är störst bland näringslivets representanter, tätt följd av kommun och landsting. Åldersgruppen mellan 50 och 60 år dominerar stort. Bland deltagarna som är under 50 år dominerar kvinnorna.

Av enkäten framgår att nära hälften av de svarande ingår i fler än ett partnerskap. Här utgör ledamöter i strukturfondsdelegationer den största gruppen. Detta kan sannolikt förklaras av att man ofta sitter med i de stora partnerskap som är kopplade till strukturfonderna och RTP. Flerpartnerskap är något mindre förekommande inom ÖK och Mål 3. Relativt sett finns flest "mångsysslare" inom gruppen regionala myndigheter samt hos arbetsmarknadens parter.

Av de undersökta partnerskapen uppfattar alla att partnerskapets viktigaste uppgifter är att fastställa policy och riktlinjer samt vara ett forum för erfarenhetsutbyte. De få kommentarer som finns kommer oftast från ledamöter i ÖK. Bl.a. anses det fel att ÖK med uppgift att fatta strategiska beslut och följa programmen besätts av tjänstemän medan lokalpolitiker i strukturfondsdelegationen fattar beslut om enskilda projekt. Bland de öppna svaren finns många som betonar uppgiften att sprida erfarenheter. Andra kommentarer är att det viktigaste skedet för partnerskapet är att medverka i programarbetet och att partnerskapets roll ska avse policy och inriktningsfrågor.

Skillnader i uppgiftsprofil mellan olika partnerskap är tydligast när det gäller frågan om att fatta beslut om projekt eller program. Tillsammans med LAG-grupperna skiljer sig ledamöter i strukturfondsdelegationerna från genomsnittet, främst genom att de i större utsträckning betraktar uppgiften att fatta beslut om projekt

som den viktigaste. Detta är inte förvånande eftersom struktur-fondsdelegationerna ju har till uppgift att fatta projektbeslut. LAG-grupperna betonar även uppgiften att stötta projektägare samt vara ett forum för finansiella överenskommelser. I övrigt betraktades den senare uppgiften inte som framträdande, vilket kan överraska mot bakgrund av att de ursprungliga tankarna med partnerskap var att just hitta en form för att samordna finansiella resurser mellan olika aktörer.

Partnerskapet i Mål 3 avviker något i fråga om att man i högre grad än övriga även ser sig som ett stöd och bollplank till den förvaltande myndigheten, ESF-rådet. Eftersom partnerskapet främst har en rådgivande roll gentemot det beslutsfattande ESF-rådet är det något förvånande att ledamöterna i Mål 3 även anser sig fatta beslut om större projekt och program. En förklaring skulle kunna vara att det råder en viss oklarhet om partnerskapets rekommendationer kan jämföras med beslut. En praxis har i många fall blivit att partnerskapet engageras vid svårare avvägningar och beslut som uppfattas som prejudicerande. Ett aktivt arbetsutskott har fungerat som ett bollplank till ledningen i de regionala ESF-kontoren med det underförstådda antagandet att utskottets förslag kommer att följas.

I de regionala kompetensråden betonas erfarenhetsutbyte och funktionen att stödja och stimulera projektägare och eldsjälar, men deltagarna ser i övrigt inte frågor om beslutsfattande och finansiering som sina arbetsuppgifter.

En sammanfattande iakttagelse rörande de olika partnerskapens uppgifter är dock att svaren är tämligen lika, trots att vissa partnerskap har väsensskilda uppgifter. I de fall ledamöterna markerat att det finns stora skillnader mellan partnerskapen innehåller svaren huvudsakligen frågor om beslutsmandat, tydlighet och formaliseringsgrad. Deltagarna upplever t.ex. att det finns stora skillnader mellan ÖK och RTP-partnerskap. I ÖK arbetar man strukturerat med principfrågor och konkret med beslutsfattande. RTP-partnerskapet ses mer som en diskussionsklubb eller nätverk. Vidare betonas att det finns en koppling mellan engagemang och beslutsfattande. Man anser också att de rådgivande partnerskapen bör ha en större omsättning av medlemmar medan de finansiella och beslutande partnerskapen bör vara långsiktiga. Ytterligare en synpunkt är att gemensamt beslutsfattande leder till mindre revirtänkande och bättre samverkan.

De som svarat har tagit ställning till ett antal påståenden utifrån partnerskapets roll, ansvar, samarbetsklimat samt i vilken mån samarbetet förbättrat den egna organisationens position. Inte sällan har kritik i olika sammanhang framförts om att partnerskapets roll är otydlig, med ett otydligt ansvar. Allmänt kan sägas att det i studien är färre som ställer sig bakom de mer ifrågasättande än de positiva påståendena. Det samlade intrycket är att det finns en majoritet, om än svag, som anser att partnerskapets roll är tydlig och att ansvaret är tydligt preciserat. Av de öppna svaren framkommer dock en hel del tveksamheter som rör kopplingen mellan ansvar, resurser och befogenhet.

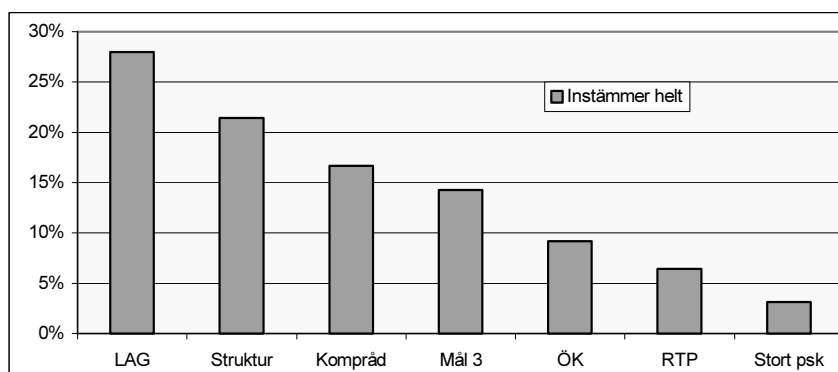
När det gäller mer negativa påståenden om partnerskapet finner man, förutom företrädare från universitet och högskola, också företrädare för näringslivet, som särskilt markerar påståendet om partnerskapets tandlöshet. Av de öppna svaren framkommer också kritiska kommentarer. Exempel som nämns är att de som deltar i ett partnerskap ska ansvara för sina beslut, ibland är det lite för enkelt att besluta i andras ansvarsområden. Revirtänkande återkommer i flera svar. Exempelvis anger en ledamot från en strukturfondsdelegation att partnerskapet är för stort och att ledamöterna oftast är dåligt pålästa eller förberedda. Oftast är de bara insatta och engagerade i ärenden som rör den egna hemtrakten.

Svaren mellan de olika partnerskapen skiljer sig åt. LAG-grupperna avviker positivt för alla mätta variabler. Totalt sett utmärker sig även strukturfondsdelegationerna. Deltagarna anser att roll och ansvar är tämligen klart och tydligt och man tar avstånd från påståendet att partnerskapet skulle vara "tandlösa pratklubbar". Dock ligger delegationerna något lägre än genomsnittet när det gäller frågan om att samarbetet mellan parterna har förbättrats genom själva partnerskapskonstruktionen. Mål 3-partnerskapen och de regionala kompetensråden hamnar i nästa kategori. Kompetensråden har inga beslutsbefogenheter men samverkansfördelarna inom området bedöms som mycket stora. Minst positiva är deltagare i ÖK samt de stora partnerskapen kopplade till strukturfonderna.

När man betraktar de studerade partnerskapens syn på framtiden, får påståendet "att fortsätta som nu" en svag övervikt. Här finns dock en klar rangordning. LAG-grupper och strukturfondsdelegationer är mest positiva. ÖK, RTP-partnerskap och stora partnerskap hamnar sist.

Rangordningen illustreras i nedanstående figur. Utifrån en femgradig skala anges andelen inom respektive partnerskap som helt instämmer att de i stort vill fortsätta arbetet som nu.

Figur 3.1: Andelen inom respektive partnerskap som helt instämmer att de vill fortsätta arbetet i partnerskapet ungefär som nu (svar 5 på en femgradig skala)



Källa: Svenska partnerskap – en översikt, SOU 2006:4

Värderingen skiljer sig också något mellan olika parter. Företrädare för höskolevärlden och för centrala statliga myndigheter är minst benägna att fortsätta arbetet på samma sätt som nu, medan statliga regionala myndigheter och företrädare för den sociala ekonomin är mest positiva. Tjänstemän kan sägas vara mindre positiva än politiker.

På frågan om ändrade roller för partnerskapen fick alternativet att mer fungera som rådgivande och stödjande grupp till organ som har ett eget utpekat ansvar sammantaget ett tämligen starkt stöd. Mest positiva till en sådan roll var offentligt anställda tjänstemän och företrädare för olika organisationer. Svagast stöd för detta alternativ finns hos politiker och företagare.

Ett visst stöd finns även för att partnerskap mer bör vara ett organ för förhandlingar för att göra finansiella åtaganden. Det är en uppgift som de flesta i partnerskapen utom LAG-grupperna inte anser som så viktig i dag. Finansieringsaspekten i ett framtida partnerskap betonas främst av RTP-ledamöter. Minst attraherade är respondenterna av partnerskapet ska utgöra ett kontrollerande organ. Dock sätter ÖK:s ledamöter naturligen kontrollaspekten

högt. Att mer ta fasta på partnerskapens roll i programskedet väcker inte heller något större gensvar.

Slutligen har en öppen fråga om sambanden mellan RTP och strukturfondsprogrammen ställts. Svaren visar att även om uppfattningarna går isär verkar det finnas en svag majoritet som anser att det finns ett samband. Ofta finner man dock en viss försiktighet i de positiva utsagorna, där man i svaren ofta hänvisar till de intentioner som finns för programmen. Även i de fall respondenterna anser att det finns en koppling råder viss oenighet om påverkansriktningen mellan de olika programmen. De flesta ser dock sambandet som att RTP är – eller borde vara – styrande för EU-programmen men eftersom det finns pengar i EU:s program och inte i RTP blir det inte sällan det omvända förhållandet. Flera har även markerat att sambanden borde bli bättre, exempelvis genom att det operativa ansvaret för EU-programmen läggs på den som ansvarar för RTP.

Vidare har angivits att de horisontella målen i likhet med EU-programmen bättre bör avspglas i RTP, att genomförandeorganisationer och program borde vara färre, att ledamöter borde få tydligare direktiv från sina respektive organisationer samt att nationella program bör finnas framtagna och accepterade innan arbetet med EU-programmen inleds.

3.6 Våra synpunkter och förslag

Partnerskapet som begrepp

RTP och SPD förutsätts vara framtagna under medverkan av partnerskap med representanter för privat, offentlig och ideell sektor. De olika partnerskapens roller och ansvar varierar och aktörskretsen har undan för undan vidgats, bl.a. finns en ambition att öka näringslivets medverkan. I de flesta nuvarande partnerskap dominerar offentliga tjänstemän medan näringsliv och den sociala ekonomin är underrepresenterade. Universitet och högskolor vars verksamhet kan ha stor betydelse för regioners utveckling har börjat komma in i arbetet men deras medverkan är fortfarande begränsad.

Omfattningen av nu aktiva partnerskap är oklar. Samtidigt saknas en samlad översikt över vilka partnerskap som i dag finns. Grovt uppskattat motsvarar deltagande i partnerskapens möten över hela landet ca 300 årsarbetskrafter. Till detta kommer den tid

som åtgår för det arbete som görs av kanslierna till de olika partnerskapen för att utarbeta underlag inför mötena.

Vi föreslår att den kommande förvaltningsmyndigheten får till uppgift att sammanställa vilka aktiva partnerskap som i dag är verksamma i varje län.

En entydig och stringent definition av partnerskapsbegreppet saknas. Genom att applicera begreppet på en uppsjö av olika samverkanskonstellationer – allt från delegationer med klara beslutsmandat till mer löst sammansatta nätverk - löper den ursprungliga partnerskapstanken om samverkan mellan aktörer från privata, offentliga och ideella sektorn en risk att gå förlorad.

Vi har noterat att man i Norge är mån om att partnerskapsbegreppet inte används för alla typer av samverkan. Som exempel kan nämnas att man i Nord-Trøndelags fylkeskommun²⁰ förstår partnerskap som ett förpliktigande samarbete med dialog, gemensam resursinsats och ansvarsfördelning. Inom ramen för identifierade områden ska det vara naturligt att använda partnerskapsavtal i genomförandet av regionens strategi. I Norge utgör den fleråriga fylkesplanen den svenska motsvarigheten till RUP. Därutöver finns i Norge även ett årligt regionalt "handlingsprogram" (RUP). I fylkeskommunens arbete med sin RUP har man identifierat tre typer av partnerskap; det strategiska partnerskapet, genomförandepartnerskap samt regionala strategiska temapartnerskap. Det strategiska partnerskapet ansvarar för framtagandet av den årliga RUP:en. I partnerskapet ingår bl.a. fylkeskommunen, arbetsmarknadens parter, näringslivets organisationer, högskolan, myndigheter och tredje sektorns organisationer. I genomförandepartnerskapet har antalet aktörer vidgats för att samverka i de genomförandeprocesser som tar vid efter att det årliga regionala utvecklingsprogrammet är beslutat. Vid behov bör det vara möjligt att tillsätta tematiska partnerskap för att t.ex. vidareutveckla särskilda frågor.

I ett försök att tydliggöra innebörden av begreppet partnerskap kan olika avvägningar göras. Ett alternativ är att låta begreppet partnerskap vara reserverat för parter som kan träffa långsiktiga

²⁰ Den kommunala regionala förvaltningen kallas för fylkeskommune och leds av en direktvald politisk församling. Fylkeskommunen har ett bredare arbetsområde jämfört med svenska landsting. Fylkeskommunerna ansvarar för gymnasieskolan, kollektivtrafik, kultur och regionalpolitik.

överenskommelser och göra gemensamma, inklusive finansiella, långsiktiga åtaganden. Parternas delaktighet och gemensamma ansvar utgör därmed grunden för arbetet och gör att partnerskapet skiljer sig från andra organisationsformer. Även om vi gör en sådan avgränsning återstår behovet av att i övrigt definiera och klargöra uppgifter och ansvar för olika grupper som i dag går under samlingsbeteckningen partnerskap.

Ett annat alternativ är att låta partnerskapsbegreppet vara ett samlingsbegrepp som i sig innehåller grupper med olika funktioner och sammansättningar. För grupperna rekommenderas funktionsbeskrivande benämningar, t.ex. samrådsgrupp, beslutsgrupp, referensgrupp.

Vi anser att de begrepp som fortsättningsvis bör användas, tydligare ska avspegla de olika konstellationernas uppgifter, roll och mandat. Begreppet partnerskap kan då appliceras på hela systemet av samverkande parter.

Vi föreslår att partnerskap ska utgöra ett samlingsbegrepp för flera grupper med olika roller, uppgifter och ansvar. De som på olika sätt deltar i detta komplex kan betraktas som ett partnerskap.

Vi har i huvudsak utgått från partnerskapsstudiens förslag och föreslår att följande begreppsapparat används.

- Grupperingar med beslutsfunktioner som förfogar över ekonomiska resurser kan antingen benämnas *delegation*, *beslutsgrupp* eller *styrgrupp*. Dessa kan utgöras av en politiskt sammansatt grupp med uppgift att fatta beslut om strategier, program och projektbeslut.
- Grupper som primärt har utredande, planerande eller granskande uppgifter kan anges som *kommitté*, där uppgiften blir styrande för valet av benämning såsom planeringskommitté och granskningskommitté.
- Grupper som har som främsta syfte att åstadkomma samsyn för att agera för gemensamma intressen mellan aktörer kan betecknas *samverkansgrupp*.
- Grupper som primärt syftar till att vara stödjande, rådgivande och utbyta erfarenheter, kan betecknas *erfarenhetsgrupp*.

- Grupper som i huvudsak är engagerad i det operativa genomförandet av en insats kan lämpligen benämnas *genomförandegrupp*.

Man skulle kunna beskriva den nuvarande ordningen på det sättet. Strukturfondsorganisationen utgörs av ett system av beslutsgrupper, beredningsgrupper, samrådsgrupper och kommittéer med en stark koppling till de ordinarie förvaltningssystemen. Det regionala samrådssystemet inom RTP består i realiteten av flera olika slags grupper med olika roll och ansvar. I detta system kan ingå styrgrupp, arbetsutskott, arbetsgrupp, programkommittéer, handlingsprogramgrupper och projektgrupper.

Partnerskapens framtida roll

Vårt förslag om en organisationsmodell för att så långt möjligt samordna systemet för den regionala utvecklingspolitiken med systemet för strukturfonderna, får konsekvenser för de nuvarande partnerskapen. Inför kommande strukturfondsperiod finner vi inget logiskt motiv att behålla ett partnerskap som uteslutande är upphängt på de olika mål och program som finns i dag.

De horisontella målen, dvs. jämställdhet, integration och hållbar utveckling, måste integreras i både framtagande och genomförande av strategier och program. Vi vill även understryka betydelsen av att de olika samverkansfunktionerna inom partnerskapen har en jämställd sammansättning och att etnisk och kulturell mångfald säkras.

Av partnerskapsstudien framgår att de olika partnerskapen ser sina uppgifter som tämligen lika, trots att vissa av dem har väsensskilda uppgifter. Av de undersökta partnerskapen uppfattar alla som sina viktigaste uppgifter att fastställa policy och riktlinjer samt vara ett forum för erfarenhetsutbyte.

Förutom LAG-grupper och strukturfondsdelegationer lyfter man sällan uppgiften att vara ett forum för finansiella överenskommelser. Detta kan framstå som något förvånande utifrån den ursprungliga tanken bakom partnerskap som en form för att samordna finansiella resurser mellan olika aktörer.

Skillnader i uppgiftsprofil återfinns främst kring frågan om att fatta beslut om projekt eller program. Egenskaper som kännetecknar de partnerskap som ges högst värdering är att de just har ett betydande inslag av beslutsfattande. Arbetsuppgifterna uppfattas

som konkreta och verklighetsnära där rollen är väldefinierad och ansvaret tydligt. Av de studerade partnerskapen kommer LAG-grupperna inom Leader+ närmast den ideala bilden. LAG-grupperna är vanligtvis ekonomiska föreningar eller aktieföretag och faller därmed in under det reglerverk som reglerar dessa associationsformer. Här återfinns ett engagemang från företagare, vilket överensstämmer med våra tidigare erfarenheter från utvecklingsprocesser från kommuner. Företagare känner ett engagemang i frågor som konkret rör deras villkor. Vi kan konstatera att den samverkansmodell LAG-grupperna valt fungerar väl.

Utifrån den organisation vi föreslår, och som tar sin början i förutsättningar på lokal/kommunal nivå, förordar vi att man i det lokala/kommunala utvecklingsarbetet tar tillvara de erfarenheter som vunnits ur arbetet i LAG-grupperna.

Strukturfondsdelegationerna har till uppgift att fatta beslut om projekt. Enligt partnerskapsstudien anser ledamöterna att delegationernas roll och ansvar är tämligen klara och tydliga. Delegationerna domineras av heltidsengagerade politiker från kommuner och landsting samt regionala statliga myndigheter. Enligt förslaget till ny förvaltningsorganisation upphör nuvarande strukturfondsdelegationer. Samtidigt måste det politiska inflytandet och förankringen fortsatt säkras i beslutsprocessen. Hur en sådan beslutsgrupp lämpligen bör utformas utvecklar vi under kapitel 6.

I de (stora) partnerskap som i dag är knutna till RUP/RTP är representationen från sociala ekonomin, arbetsmarknadens parter och näringslivet låg. RUP/RTP utarbetas framförallt av tjänstemän inom den offentliga sektorn. Samrådet inom RUP/RTP består i sig av ett helt system av olika slags grupper med olika roll och ansvar. I vårt förslag till regional utvecklingsorganisation ser vi dessa som delar av en helhet där det (stora) partnerskap som i dag är knutet till RUP/RTP samordnas med strukturfondernas regionala partnerskap för att länka samman RUP/RTP med ERUF- respektive ESF-finansierade verksamheter. Vi har valt att benämna dessa *samverkansgrupper*. I regionernas programutformning blir samverkansgruppernas roll mer att ge råd till de regionala beslutsgrupperna. De utgör i hela programprocessen ett viktigt forum för återkommande erfarenhetsutbyte under processen och fungerar som en arena för möte mellan olika aktörer.

När ett mål för stärkt konkurrenskraft och sysselsättning blir sammanhållet saknas motiv för de nuvarande regionala partnerskapen för Mål 3. I syfte att ta tillvara de erfarenheter som uppnåtts inom ramen för partnerskapen, finns det anledning att närmare fundera på hur man fortsatt säkrar inflytandet från arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer i frågor som rör arbetsmarknad, sysselsättning och kompetensförsörjning.

Det leder också enligt vår bedömning till att man bör tänka igenom de regionala kompetensrådets framtida roll och funktion. De länsvisa kompetensråden har inga beslutsbefogenheter men bedömer möjligheterna till samråd kring frågor om kompetensförsörjning som mycket stort.

Vi anser att nuvarande regionala kompetensråd behöver utvecklas till en viktig funktion för att utbyta erfarenheter. Inte minst bör råden inventera regionernas kompetensbehov som underlag inför regionernas beslut om insatser för att uppnå målet om stärkt konkurrenskraft och sysselsättning.

Kompetensrådets roll som delaktiga i regionernas utveckling bör därmed utvecklas för att utgöra en integrerad del av det regionala utvecklingsarbetet. Vi anser att råden bör ha en expertroll och en sammansättning som bättre än idag avspeglar förhållandena på arbetsmarknaden. Vi förordar därför ett ökat inslag av bl.a. företrädare från näringslivet, arbetsmarknadens parter, universitet och högskolor samt övriga utbildningsanordnare på olika nivåer. Råden bör på lämpligt sätt aktivt rådfrågas vid genomförandet av insatser som finansieras genom strukturfonderna.

På lokal nivå har arbetsmarknadsnämnder inrättats. Av instruktionen till AMV framgår att nämnderna är ett samarbetsorgan som har till uppgift att medverka till att den statliga arbetsmarknadspolitik utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. En delegerad beslutsordning föreskrivs där länsarbetsnämnden, LAN kan överlåta åt nämnderna att besluta i frågor som påtagligt ökar förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten. I nämnderna ska LAN, arbetsförmedling, kommuner, lokalt näringsliv och lokala arbetstagarorganisationer vara företrädare. En majoritet av ledamöterna ska utses på förslag av berörda kommuner. Vår bild är att aktiviteten hos landets arbetsmarknadsnämnder, i likhet med de regionala kompetensråden, varierar. Vi ser dock att nämnderna på lokal nivå utgör en viktig aktör för att stärka syssel-

sättningsskapande insatser i såväl behovsinventering som genomförande av åtgärder.

Arbetsmarknadsnämnderna är en viktig del av det lokala partnerskapet som i sin tur ger viktig input till regionerna i utarbetande av strategi och programinnehåll.

ÖK är föreskrivna enligt förordningsförslaget för strukturfonderna och kommer därmed fortsatt att utgöra en del av förvaltningen av fonderna. ÖK:s uppgift är bl.a. att följa och se till att operativa program inom strukturfonderna når uppställda mål och är av tillfredställande kvalitet. Antalet ÖK i nästa programperiod kommer att avgöras av vilket antal operativa program Sverige väljer att ha. Vi har även noterat att förordningsförslaget möjliggör inrättandet av en enda ÖK för flera operativa program. Vi menar att det finns skäl att överväga för- och nackdelar med inrättandet av gemensamt ÖK för flera program.

Vi anser att det finns fördelar med inrättandet av gemensam ÖK för flera program. För färre ÖK talar möjligheterna till en stärkt nationell överblick mellan regionala insatser.

Den regionala utvecklingspolitiken bör präglas av ett lärande arbetssätt där kunskaper och erfarenheter kontinuerligt ska kunna bidra till vidareutveckling av ett tvärsektorielt arbetssätt. För att resultat av genomförda uppföljningar och utvärderingar ska komma till nytta måste lämpliga former för erfarenhetsutbyte utvecklas. Vi anser att ÖK tillsammans med förvaltningsmyndigheten har en viktig uppgift i att finna lämpliga former för att tillgodose att gjorda erfarenheter sprids och kommer till användning.

I vårt delbetänkande har vi föreslagit att ledamöterna i ÖK fortsatt ska utses av regeringen och att dessa bör utses utifrån bred expertis. I partnerskapsstudien har framkommit att nuvarande ÖK, bl.a. utifrån sin sammansättning, inte har en tydlig profil.

Vi anser att ÖK:s roll och sammansättning bör ses över inför kommande period. Vi föreslår att nuvarande ÖK delas upp i två delar med olika profil. En gruppering svarar för uppgifter av insynskaraktär ("monitoring advisory board"). En annan gruppering får en tydligare utvärderande roll med företrädare för departement, riksdag, kommun och landsting ("monitoring committee").

Vi anser att man med hänsyn till kontrolluppgifterna bör knyta en expertfunktion till ÖK för kommitténs arbete kring frågor om utvärdering, granskning och ekonomisk förvaltning.

4 Organisering i nuläget

4.1 Det regionala utvecklingsansvaret

Riksdagens och regeringens beslut

I propositionen inför riksdagsbeslutet år 2002 om den regionala utvecklingspolitiken betonades regionernas eget utvecklingsansvar och behovet av att utveckla sektorsövergripande helhetssyn. Enligt riksdagens beslut ska den regionala nivån vara samarbetsarena för utvecklingsarbete mellan staten och kommuner, landsting, näringsliv och organisationer. Roll- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska förtydligas. Regeringen konstaterade att samordning är en komplex fråga, eftersom den nationella politiken inom olika sektorer ”påverkar utvecklingen i ett stort antal funktionella regioner med olika karaktär och skiftande förutsättningar”. Som instrument för helhetssyn och sektorssamordning på nationell nivå aviserades de uppdrag för sektorssamordning som regeringen senare gav till ett stort antal sektorsmyndigheter och uppdrog åt Nutek att koordinera.¹

Sektorsföreträdare på den regionala nivån uppgavs ha kommit längre än den nationella nivån med att utveckla samsyn och samverkan kring regionala utvecklingsfrågor. Det ansågs ofta bero på att det redan finns väl utvecklade nätverk mellan olika aktörer, att aktörerna finns nära problemen och att incitamenten att hitta lösningar är starkare än på den nationella planet. På den regionala nivån ansåg regeringen därför att man framför allt behöver sortera och renodla initiativ och riktlinjer för utvecklingsarbete.

Beslutet om utökat regionalt utvecklingsansvar innebar att samtliga län från och med 2003 fick möjlighet att bilda kommunala sam-

¹ Det s.k. Samordningsuppdraget till statliga myndigheter resp. RUP-uppdraget till 13 statliga myndigheter. Myndigheterna skulle bl.a. redovisa sina roller i den regionala utvecklingen så att aktörer i regionerna kan anpassa sig till de olika myndigheternas mål och strategier.

verkansorgan. I län där KSO inte bildas har länsstyrelsen motsvarande uppgifter. KSO fick vissa formella befogenheter och möjlighet att påverka hur statliga medel för regional utveckling används i länet. I beslutet sägs vidare att det kanske är ”än viktigare ... att samverkansorganet ges möjlighet att påverka andra aktörer i kraft av sin politiska och sakliga legitimitet”. KSO fick bl.a. till uppgift att utarbeta program för länets utveckling, RUP. Detta ska vara ett paraplydokument och kunna innehålla frågor inom kommunernas ansvar men också områden där staten har ansvar eller intresse.

Decentraliseringen i praktiken

I en studie, utförd 2005 på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL,² lyfts tre tunga faktorer fram som drivkrafter bakom trenden med ökande regionalt ansvar för utvecklingsfrågorna. EU-integrationen anses ofta vara den starkaste kraften. Många pekar på att decentralisering och internationalisering tillsammans med den tydligare inriktningen på tillväxt och ekonomisk utveckling har lett till att regionernas roll och förutsättningar har förändrats. I många EU-länder är regioner betydligt mer profilerade och har tydligare roller än i Sverige. Inom EU-politiken finns ambitioner att öka samarbetet mellan regioner i flera länder. En annan drivkraft är behovet av stärkt demokrati, bl.a. till följd av den pågående internationaliseringen. Varken nationalstaten eller organen i lokalsamhället anses kunna lösa ett allt större antal politiska problem. Regionerna anses av många vara rätt nivå för att vitalisera de politiska partierna och engagera medborgarna. Samtidigt konstateras att mångfalden av politiska nivåer och politiska och ekonomiska aktörer gör att den tidigare självklara kopplingen mellan medborgare och nationalstat försvagas och ansvarsförhållandena suddas ut. Den tredje drivande kraften är ett allt starkare krav på effektivitet, som dels grundar sig på bristande samordning mellan det stora antalet aktörer på regional nivå, dels på ambitionerna att spara i den offentliga sektorn.

Kommunala samverkansorgan (KSO) med utökat regionalt utvecklingsansvar har etablerats i ett flertal län. I dessa ingår länets samtliga kommuner. I alla KSO som har bildats hittills ingår också

² Sveriges Kommuner och Landsting, 2005, *Styrkan i samverkan – Regionfrågans utveckling i landet 2004*

landstinget.³ Fram till 2010 pågår försök med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne län och Västra Götalands län, där ansvaret för regionalt utvecklingsarbetet ligger hos landstingen, Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Dessa benämns vanligen *regionala självstyrelseorgan*. Självstyrelseorganen och KSO är exempel på den pågående regionaliseringsprocessen. Tanken är att uppnå effektivare resursanvändning och att göra ansvarsfördelningen mellan olika samhällsnivåer tydligare, bl.a. genom att renodla och avgränsa den statliga verksamheten på det regionala planet. En tydlig ansvarsfördelning anses bli alltmer nödvändig, eftersom allt fler beslut växer fram i nätverk där såväl statliga som kommunala och privata aktörer deltar. Subsidiaritetsprincipen stödjer också regionaliseringstrenden. Principen innebär att inflytandet över frågor och beslut så långt möjligt läggs hos dem som berörs.

SKL anser att det måste finnas utrymme att anpassa åtgärder efter de olika förutsättningar som finns i skilda delar av landet. Regionaliseringen bidrar till att förskjuta den nuvarande starka sektoriseringen av samhället mot en ordning där regionpolitikerna betros med ett sammanhållet regionalt ansvar för fler och större uppgifter. Många frågor har en regional logik, men för den skull ska inte kommunerna fråntas ansvaret för lokal verksamhet. Dessa förblir viktiga aktörer också i det regionala utvecklingsperspektivet.⁴ – Vi delar SKL:s synpunkter men vill för egen del betona att utvecklingsprocesser bör utgå ifrån den kommunala nivån och att sambanden mellan kommunala och regionala processer bör blir ännu starkare än hitills.

4.2 Administrativ och funktionell organisering

Den länsvisa och regionala förvaltningen

Den nuvarande mångfasetterade förvaltningskartan för strukturfonderna och den regionala utvecklingspolitiken är en av de mer komplicerade utgångspunkterna för vårt organisationsförslag. Förslaget påverkas av att ansvaret för regional utveckling är olika fördelat i länen. Vi berörde detta i delbetänkandet (avsnitt 2.2 *Förvaltningsorganisationens omfattning och uppgifter*). Vi återkommer

³ KSO har hittills bildats i Blekinge, Hallands, Jönköpings, Gotlands, Kalmar, Östergötlands, Södermanlands, Uppsala och Dalarnas län. I Gotlands län utgör Gotlands kommun KSO.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting 2005, *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?*

till beskrivningen nu, bl.a. eftersom myndighetsförslaget i betänkandet förefaller att bedömas olika ute i landet, beroende på de varierande förhållandena i länen.

Länsförvaltningen

Ansvar för att leda regionalt utvecklingsarbete på länsplanet ligger för närvarande hos länsstyrelsen i tio av de 21 länen. I Skåne och Västra Götalands län ligger det hos landstingen, Region Skåne och Västra Götalandsregionen – de regionala självstyrelseorganen. I övriga nio län har ansvar för vissa av de regionala utvecklingsuppgifterna överförts från länsstyrelsen till KSO. Beslut om den regionala utvecklingen fattas av de politiska församlingarna i länen med självstyrelseorgan. Inrättande av KSO förbereds i ytterligare några län.

Förvaltning av strukturfonder, utbetalning av fondmedel

Sverige är indelat i följande regioner för förvaltningen och utbetalningen av medel i strukturfonder.

- *Mål 1 Norra:* Norrbottens och Västerbottens län, förvaltningsmyndighet resp. utbetalande myndighet i Luleå
- *Mål 1 Södra skogslänsregionen:* Jämtlands och Västernorrlands län, en kommun i Värmlands län, fyra hela samt delar av en fem kommun i Dalarnas län, en kommun i Gävleborgs län, förvaltnings resp. utbetalande myndighet i Östersund
- I Mål 1-regionerna administreras program för Mål 3, landsbygdsutveckling, skärgård och öar. Sametinget bereder samiska frågor inför formella beslut i den nämnda Mål 1-organisationen.
- *Mål 2 Norra:* Inget helt län, men hela eller delar av 31 kommuner i Dalarnas, Gävleborgs och Västmanlands län, förvaltnings- resp. utbetalande myndighet i Gävle
- *Mål 2 Västra:* Inget helt län, men hela eller delar av 34 kommuner i Värmlands, Västra Götalands och Örebro län, förvaltnings- resp. utbetalande myndighet i Örebro

- *Mål 2 Södra*: Inget helt län, men hela eller delar av 24 kommuner i Jönköpings, Kalmar, Kronobergs och Östergötlands län, förvaltnings- resp. utbetalande myndighet i Jönköping
- *Mål 2 Öarna*: Hela Gotlands län plus ca 300 skärgårdsöar utan fast landsförbindelse (utom längs Norrlandskusten), förvaltnings- resp. utbetalande myndighet i Jönköping

Vissa kommuner har tillhört målområden endast till och med 2005 (s.k. utfasningsområden).

- *Växtkraft Mål 3*: Hela landet (utom Mål 1-regionerna), förvaltningsmyndighet ESF, regionkontor på 20 orter, utbetalande myndighet är AMS på åtta orter i landet
- *Landsbygdsutveckling, LBU*: Hela landet, förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet är Jordbruksverket. Verket har delegerat förvaltningsfunktioner till länsstyrelsens lantbruksenheter.
- *Fiskets strukturåtgärder*: Hela landet, förvaltande och utbetalande myndighet är Fiskeriverket
- *Gemenskapsinitiativen*: Interreg – gränsregionala, interregionala, transregionala samarbeten, Equal – hela landet, URBAN – Göteborgs kommun, Leader+ – 12 avgränsade områden i landet. Totalt finns 10 olika förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter i Sverige.

Regionindelning för vissa ändamål

För bl.a. statistikändamål är Sverige indelat i s.k. NUTS-regioner 1, 2, 3 och 5.⁵ NUTS 1 utgörs av hela Sverige, NUTS 2 av åtta s.k. riksområden där ett område är Stockholms län och övriga sju utgörs av två eller flera hela län. NUTS 3 utgörs av länen och NUTS 5 av kommunerna. I strukturfondssystemet förekommer Innovativa åtgärder som är program för att pröva nya metoder i utvecklingsarbetet inom ERUF och ESF. De ERUF-finansierade programmen har utarbetats inom NUTS 2-regioner. En länsstyrelse

⁵ NUTS: Nomenclature Unités Territoriales Statistiques - nomenklatur för territoriella enheter för statistik inom EU.

inom respektive region har utsetts till samordnare av arbetet. – I den kommande programperioden ska de operativa programmen för strukturfonderna utarbetas på NUTS 1- eller NUTS 2-nivå.

Nationell regional indelning och länsanslagets fördelning till län

I Sverige ingår närmare 90 kommuner helt eller delvis i det nationella stödområdet A eller B. Tillhörigheten avgör vilket regionalpolitiskt företagsstöd som kan komma ifråga från statsbudgetens s.k. länsanslag. Område A omfattar Norrlands inland och delar av Dalarnas och Värmlands län. Stödområde B utgörs av kommuner längs Norrlandskusten, från Luleå längst i norr till och med Söderhamn samt av kommuner i Gävleborgs, Dalarnas, Värmlands, Västmanlands, Örebro och Västra Götalands län. Indelningen överensstämmer inte med indelningen av målområden för strukturfonderna.

Administrativ samordning

Eftersom regional utveckling är beroende av beslut och verksamheter som aktörer bedriver inom en rad olika sektorer och politikområden, är behovet av samordning och samverkan lätt synligt. Inför det senaste riksdagsbeslutet om den regionala utvecklingspolitiken betonade regeringen detta behov från flera utgångspunkter. Regeringen ansåg att en sektorsövergripande helhetssyn måste utvecklas. Bl.a. angavs att målen inom olika politikområden bör samverka för att ge förstärkta bidrag till hållbar utveckling. Myndigheter och organisationer vars insatser påverkar regionernas utvecklingsförutsättningar, bör gemensamt analysera hur de bör samverka för regionernas bästa. Samverkan behövs också mellan olika aktörer för att öka innovationskraft, flexibilitet och kompetens i näringslivet och därmed utveckla kluster och innovationssystem. Det arbete som hade bedrivits med RTA och i regionala partnerskap ansågs ha medfört klart förbättrad samordning och samarbete, framför allt på regional nivå. Regeringen ansåg att samordningen på nationell nivå och samarbetet mellan nationella myndigheter och regionala företrädare däremot är betydligt svårare att få till stånd. Regeringen föreslog en strategi med bl.a. ett tydligare

regionalt utvecklingsansvar för vissa politikområden och en utvecklad helhetssyn.⁶

Ambitionerna har följts upp på det nationella planet med ett samordningsuppdrag till ett stort antal sektorsmyndigheter samt det s.k. RUP-uppdraget till 13 statliga myndigheter, där också representanter för utvecklingsansvariga organ i fyra län har deltagit. Regeringen bedriver vidare ett arbete med att utveckla styrningen av politikområdet utifrån ett systemperspektiv. Fyra horisontella processer bedöms vara viktiga för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken, nämligen hållbar regionförstoring för ökad tillväxt, hållbar arbeidskrafts- och kompetensförsörjning för ett konkurrenskraftigt näringsliv, hållbara attraktiva natur- och kulturmiljöer samt hållbara regionala innovationssystem och kluster för ett konkurrenskraftigt näringsliv.

Samordning och samverkan med funktionella motiv

Det är välkänt att kommuner ofta också samverkar i olika konstellationer inom eller över länsgränser för att utnyttja kommunala resurser mer effektivt eller för att bli starkare i att driva gemensamma intressen. I en studie av kommunsamverkan som avsåg situationen 2003, framkom att 237 av 290 kommuner deltog i två eller fler samarbeten i olika konstellationer. En iakttagelse var att kommunerna är flexibla och beredda att formera samverkan efter behov. Kommunerna har i allt högre grad kommit att bli aktörer i ett system av nätverksstyrning. En annan iakttagelse var att det system av kommuner i samverkan som växer fram inte behöver vara symmetriskt. Olika typer av nätverk med olika grad av handlingskraft och befogenheter bildas, även om processer på statlig och europeisk nivå sätter vissa ramar.

Vissa samverkansorgan har antagit fastare institutionella former och geografiska konturer. De har ibland profilerat sig med egna namn och symboler och har bildat tydliga, handlingskraftiga enheter. Regioner som utgörs av kommuner i nätverk kan vara helt eller delvis geografiskt överlappande och en enskild kommun kan välja att ingå i vissa regionbildningar men inte i andra. Andra kommunnätverk beskrivs som instabila allianser under ständiga förhandlingar om sina uppgifter och sitt agerande. Ytterligare en iakttagelse är att kommunsamverkan i olika former kräver att kommunala

⁶ Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

tjänstemän och politiker förmår identifiera de konstellationer som kommunen har nytta av att tillhöra. Dessutom bör de ha förmåga att tillskansa sig inflytande i nätverket.⁷

I en studie för Tillväxtdelegationens räkning konstateras att i Sverige är ansvar och makt splittrade mellan aktörer på både den nationella, regionala och lokala nivån och att ledarskapet i utvecklingsarbetet är otydligt, ofta också svagt. De offentliga aktörerna har särskilt svårt att hantera processer som är administrativt gränsöverskridande, dvs. funktionellt orienterade. För sådana processer saknas ofta starka ledare som naturligt och utan egenintresse kan fungera som motorer och finansiärer i arbete med analyser, nätverksaktiviteter, konsultinsatser m.m.⁸ För att finansiera funktionellt motiverade utvecklingsprojekt i stråk över administrativa gränser krävs tidsödande arbetsinsatser. Ofta faller projekten på att det saknas företrädare eller sammanhållande och oegennyttigt ledarskap.

Tillväxtdelegationen behandlade också frågor kring samverkan i funktionella nätverk, bl.a. ur aspekten utveckling och tillväxt i näringslivet. Delegationen beskrev arbete med funktionella nätverk och analysmetoder utifrån egna erfarenheter. Kompetenskarteringar var ett verktyg som användes för att analysera förutsättningarna för att bilda funktionella nätverk. Karteringar syftar bl.a. till att identifiera specialkompetenser hos aktörer och att finna skärningspunkter mellan kompetenser i olika företag. De fungerar också som utgångspunkt för samtal om akademins möjligheter att bidra med kunskap i utvecklingen av material, processer, logistik m.m.

En tanke som delegationen testade i praktiken, var att nya idéer om konkret samarbete genereras när aktörer inom företag, samhälle, forskning och utbildning möts i nya konstellationer där kompetenser blandas. Delegationen ledde ett antal möten där personer från näringsliv och samhällsorgan träffades för kvalificerade diskussioner kring problem och möjligheter och med utgångspunkt från karteringen. Delegationen hann under sin kortvariga roll i detta samarbete varken se nya, starka nätverk eller samverkan kring nya innovationssystem utkristalliseras. Däremot inspirerades något eller några existerande nätverk med företagare, forskare och sam-

⁷ Institutet för Framtidsstudier, Markus Gossas, 2003, *Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet*

⁸ Inno Scandinavia AB, *Omvärldsanalys 2002 – Tillväxtregionen Bergslagen, Dalsland och Värmland*, Inno Scandinavia AB 2004, *Goda idéer inför utvecklingen av en livsmedels- och måltidsregion i världsklass*

hällsföreträdare att förstärka länkarna och nätverkens samverkans-teman.⁹

Ett gott exempel på ett etablerat kommunnätverk är Intresseföreningen Bergslaget, som är en ideell förening, bildad av 25 kommuner, tre landsting och två regionförbund i Bergslagsregionen. Ett av föreningens strategiska projekt har varit att arbeta för investeringar i *Tåg i Bergslagen* och samordning av trafikslag, för att få ett persontransportsystem att fungera inom regionen. Projektet har utgått ifrån ett starkt funktionellt behov, nämligen att förstärka arbetsmarknaden genom att underlätta arbetspendling.

Vi har tagit fasta på slutsatserna i Tillväxtdelegationen om behovet av processutvecklare och processledare i nätverksarbetet. Nätverk behöver ofta en neutral motorfunktion, dvs. en aktör som driver arbetet utan särskilt sakintresse, kommersiellt eller annat egenintresse och utan geografiska bindningar. Delegationen ansåg bl.a. att offentliga eller andra samhällsaktörer bör bidra finansiellt till att hålla nätverksaktiviteter igång. Vi ansluter oss till delegationens åsikt och lägger ett eget förslag.

Utvecklingsarbete i nätverk förutsätter ofta att det finns processledare som utan egenintresse driver arbetet framåt. Att engagera kompetenta ledare kostar jämförelsevis lite, men ofta behövs särskild finansiering ordnas. Vi föreslår att en nationellt disponerad anslagspost i statsbudgeten för regional utveckling ska kunna användas för ändamålet.

4.3 Anslagskonstruktionen

Anslag för finansiering av ESF-projekt

Anslaget under statsbudgetens utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, 22:6 Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2000–2006, finansierar ESF-projekt. Utbetalningar från anslaget avser delfinansiering av insatser inom strukturfondsmålen 1–3 samt gemenskapsinitiativet Equal. Från anslaget bekostas även den statliga medfinansieringen av insatsområdena Kompetensutveckling för sysselsatta och Lokal utveckling i Mål 3 och motsvarande insatser i

⁹ Tillväxtdelegationen, SOU 2004:126, *Vänd på kuttingen! Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*

Mål 1. Anslaget uppgår i 2006 års budget till ca 1,9 miljarder kronor.

I anslaget ingår alltså både fondmedlen och vissa medel för nationell statlig medfinansiering. Anslaget står för ca 42 procent av den offentliga medfinansieringen i Mål 3. Ett beslut om stöd till ett ESF-projekt omfattar för de nämnda insatsområdena i Mål 3 och motsvarande insatser i Mål 1 både fondmedel och statlig medfinansiering. Konstruktionen av anslaget är i denna del därmed jämförelsevis enkel i den meningen att det för den enskilde projektägaren räcker med en ansökan om fondstöd och medfinansiering och att förvaltningsmyndigheten, ESF-rådet, beslutar i ett sammanhang. För övriga delar av målprogrammen och Equal krävs beslut från fler medfinansiärer. AMS svarar via anslag inom arbetsmarknadspolitikerna för en relativt stor andel samt andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan, kommuner m.fl. för mindre andelar av den totala offentliga medfinansieringen.

Anslag för finansiering av ERUF-projekt

Det s.k. länsanslaget under utgiftsområde 19, 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder, är för 2006 upptaget till ca 1,4 miljarder kronor. Det disponeras huvudsakligen av Nutek och länsstyrelserna. Nutek disponerar de delar av medlen som tilldelas län med regionala självstyrelseorgan och KSO. Regeringen fastställer i regleringsbrevet till Nutek att myndigheten ska betala ut medel på uppdrag av de regionala självstyrelseorganen och KSO enligt de beslut som dessa fattar. Utbetalning ska göras inom ramen för de belopp som respektive självstyrelseorgan och samverkansorgan tilldelas enligt regeringens beslut i regleringsbrevet. Utbetalningarna ska ske via Nuteks administrativa system.

Fördelningen av länsanslaget till länen varierar stort, beroende på behov av medfinansiering av EG:s strukturfonder, nationell stöd-områdestillhörighet samt särskilda omställningsproblem. Till exempel tilldelas Stockholms län och Uppsala län (utanför stödområdena) ca 8 miljoner kronor respektive ca 9 miljoner kronor, huvudsakligen för projektverksamhet. Västerbottens län och Norrbottens län (i stödområdena) disponerar ca 122 miljoner kronor respektive 134 miljoner kronor. Bland de län där anslaget delas mellan länsstyrelsen och KSO tilldelas KSO i Dalarnas, Kalmar och

Gotlands län större belopp än KSO i övriga län.¹⁰ Övriga KSO har tilldelats belopp mellan ca 3,4 miljoner kronor (Region Halland) och ca 14,7 miljoner kronor (Region Blekinge). Självstyrelseorganen Västra Götalandsregionen och Region Skåne har tilldelats drygt 60,4 miljoner kronor respektive 15,5 miljoner kronor.

Medlen på länsanslaget får bl.a. användas för företagsstöd inom det nationella stödområdet och regionalt bidrag till företagsutveckling i hela landet samt regional projektverksamhet i hela landet. Enligt regleringsbrevet ska medlen i så stor utsträckning som möjligt medfinansiera åtgärder och insatser inom ramen för RTP och EG:s strukturfondsprogram. Medlen för regional projektverksamhet används ofta för medfinansiering av strukturfondsprojekt men företagsstöden får också räknas som nationell medfinansiering. Länsanslaget står för 30 procent av den nationella offentliga medfinansieringen och övriga statliga anslag för 34 procent. Kommuner och landsting står för 36 procent av medfinansieringen.

ERUF-medlen är upptagna under ett separat anslag i statsbudgeten, utgiftsområde 19 Regional utveckling, 33:5 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2000–2006. Anslaget är för budgetåret 2006 upptaget till ca 1,1 miljarder kronor.

För en enskild projektägare kan anslagskonstruktionen innebära att ansökningar måste ställas till flera olika myndigheter som inte har synkroniserade beslutsförfaranden. Konstruktionen har också medfört att ekonomiadministrationen hos den utbetalande myndigheten i vissa fall är komplicerad. De praktiska konsekvenserna finns bl.a. beskrivna i delbetänkandet, *Ett exempel ur verkligheten: Strukturfonderna och den regionala utvecklingspolitiken i Dalarna* (se delbetänkandet, sid. 34–36).

Anslagen inför nästa programperiod

Det faktum att målprogrammen får en ny karaktär i nästa programperiod får konsekvenser för konstruktionen av de anslag i statsbudgeten som används för ERUF- och ESF-finansierade insatser. Det nya målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning* är nationellt. Över hela landet ska det vara möjligt att söka strukturfondsmedel och statlig medfinansiering till projekt som bidrar till måluppfyllelsen. Insatser som genomförs ska ha samband med var-

¹⁰ Region Dalarna ca 29,5 mkr, Regionförbundet i Kalmar län ca 36,7 mkr, Gotlands kommun ca 21,3 mkr

andra. "Hårdvaran", t.ex. fysiska investeringar för lärande på distans, och "mjukvaran", t.ex. utveckling av lärande i arbete, ska kunna vara delar av ett sammanhållet projekt och delfinansieras från båda strukturfonderna. Det nya målet får framför allt konsekvenser för konstruktionen av anslag för ERUF- och medfinansiering. Anslagskonstruktionen för ESF-insatser är anpassad till det nuvarande nationella Mål 3. Däremot är ambitionerna att insatser ska samverka, mer uppfordrande än hittills.

Vi bedömer därför att anslagskonstruktionen för den ESF-finansierade verksamheten som redan är nationellt etablerad, bör vara relativt enkel att anpassa till den kommande strukturfondsperioden. Däremot kommer länsanslaget i nuvarande skepnad, enligt vår bedömning, inte att kunna fungera som viktig statlig medfinansiering till strukturfonderna. Anslaget är för närvarande beloppsmässigt sett mycket ojämnt fördelat över länen, av skäl som vi bedömer har att göra med den traditionella stödområdesindelningen för regionalpolitiska bidrag. De nuvarande små anslagsbeloppen i vissa län kommer inte att räcka till för medfinansiering av stora och strategiska insatser eller projekt som utvecklingsarbetet bör inriktas på. Med inriktning på utveckling, tillväxt (och sysselsättning) i hela landet, bör även anslag för statlig medfinansiering matcha fondanslaget. Principen bör vara lika villkor över hela landet för finansiering av insatser och projekt som bidrar till måluppfyllelsen.

Förhandlingarna i EU förefaller ha resulterat i att vissa delar av landet ska kunna få mer generöst stöd under det nya mål 2, Regional konkurrenskraft och sysselsättning, förenklat kallat Mål 2+. I förslaget till förordning om ERUF anger Kommissionen att målprogrammen ska utformas med hänsyn till naturbetingade svårigheter. Bl.a. ska problem med tillgänglighet och långa avstånd till stora marknader uppmärksammas. Mål 2+ ska alltså kunna gälla regioner på lägst NUTS 2-nivå som har vissa strukturella nackdelar på grund av gleshet m.m. Utfallet av förhandlingarna medför att i varje fall de fyra nordligaste länen ska kunna få det mer generösa stödet. Vår grundlinje är att det bör vara på grundval av bedömningar av strukturella nackdelar för de enskilda insatserna eller projekten, inte generellt inom de geografiska områdena, som mer generösa stöd ska kunna komma ifråga. "Automatisk" kompensering för stora avstånd, gleshet m.m. till vissa delar av landet bör, enligt vår åsikt, hanteras i särskild ordning, som t.ex. sker med det regionalpolitiska transportstödet.

Ytterligare en synpunkt på anslagskonstruktionen är att den bör vara så enkel som möjligt, inte minst för att underlätta förhandlingar med flera medfinansiärer, såväl statliga sektorsmyndigheter som andra intressenter än de statliga. Konstruktionen får också konsekvenser för den kommande förvaltningsorganisationens verksamhet. Vi har inte möjlighet att fullfölja analysen av konsekvenserna eller redovisa något mer detaljerat förslag avseende de statliga anslagen. Det ingår inte heller i vårt uppdrag.

Vi uppfattar att problemen kring konstruktionen av anslag för ESF-, ERUF- och nationell statlig medfinansiering måste hanteras och föreslår att arbetet med detta prioriteras högt.

5 Utgångspunkter för en ny samordnad organisation

5.1 Principiella utgångspunkter

I den svenska regionala utvecklingspolitiken har sedan länge uttalats att tillväxt och utveckling ska främjas i hela landet, jobben och samhällservicen säkras m.m. Regionalpolitik har förskjutits mot regional utvecklingspolitik och regional tillväxt- eller näringspolitik. Olika medel har lanserats i politiken, bl.a. initiativ att samordna sektorspolitiska insatser samt program och partnerskap i utvecklingsarbetet. EU-medlemskapet och strukturfonderna har adderat nya och omvälvande inslag till arbetet. Ansvar för regional utveckling har börjat överföras till nya länsorgan. Alla goda krafter ska dra åt samma håll.

Ambitionerna är höga i formulerade mål och uttalanden, men enligt vår uppfattning har i praktiken mycket blivit kvar i sina gamla former. Den nya inriktningen av politiken har inte fullföljts i reformer av regionalt ansvar, sektorssamordning och förvaltningsorganisation eller i administrativa system och rutiner. Det nya har lagts till det gamla, så att vi nu har ett lappverk av organisationer och system. Dessutom hävdar ITPS i en rapport¹ att den regionala utvecklingspolitiken lider av flera grundläggande oklarheter och brister. Målet är mångtydigt och diffust. Olika aktörer saknar en klar bild av vilket problem politiken ska lösa. Aktörernas roller och ansvar på olika nivåer i samhället är i kaos. ITPS slutsats är att politiken måste renodlas i mål, roller och regional struktur. Utvärderingar ifrågasätter resultaten av gjorda insatser. Erfarenheter utnyttjas dåligt och lärandet är svagt.

Vi har konfronterats med dessa problem men också andra, trots att vårt uppdrag har varit så ”enkelt” och entydigt som att föreslå en organisation för den statliga förvaltningen av strukturfonder och regional utveckling inför den kommande programperioden.

¹ ITPS, A2005:011, *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken.*

Det organisationsförslag som beskrivs i det följande, bygger på ett antal viktiga utgångspunkter. För att komma framåt i uppdraget har vi dessutom ansett oss behöva precisera vår syn på mål och begrepp. I de tidigare kapitlen har vi berört några av dessa.

Vi har några starka, principiella ståndpunkter som vägledde förslaget till förvaltningsorganisation i delbetänkandet och som vi nu följer upp och förtydligar. Den allt överskuggande ambitionen med våra förslag är att *organisera för politiskt ansvar och engagemang* och att *samordna resurser* för regional utveckling så att förutsättningar skapas för fler jobb och fler människor i arbete.

För det första: För att få i gång en positiv och långsiktigt bestående regional utveckling krävs att både inriktning och innehåll i utvecklingsarbetet och metoderna för arbetet förändras. Sådana viktiga förändringar måste vara prioriterade och förankrade. Det kräver i sin tur att förändringsarbetet bedrivs processorienterat. En helt avgörande faktor och absolut nödvändig förutsättning för detta är att *det politiska inflytandet säkras*.

För det andra: Utvecklingsprocesser ska bedrivas i *partnerskap*. Insatser ska vara *fokuserade* och *politiskt förankrade*. Vår uppfattning är att utvecklingsarbetet måste omfatta dem som är tillväxtens verkliga utförare. Det ska utgå ifrån den lokala miljön där människor och företag är verksamma, alltså bedrivs i ett s.k. underifrån-perspektiv. Idéer och inspel i processen ska komma från de politiska partierna, föreningar, företagare, den sociala ekonomins aktörer i partnerskap med sikte på att nå uppslutning och samsyn kring strategier och program. Dessa beslutas och fastställs i normal politisk ordning. Den organisation som vi föreslår ska styras av de förtroendevalda i de regionala och kommunala politiska systemen.

För det tredje: I många sammanhang påtalas problemen med de sektorsvis organiserade offentliga verksamheterna – ”stuprörsorganiseringen” och den ineffektiva användningen av resurser som detta leder till. Bättre *samordning av verksamheter och resurser* inom de politikområden som vårt uppdrag avser, är, som vi ser det, absolut nödvändig. Vi prioriterar en organisationsmodell för så långtgående samordning som möjligt framför modeller där de berörda politikområdena har lösare relation till varandra.

De nya utgångspunkterna i politiken medför att en ny organisation, till skillnad från den nuvarande, ska administrera ett bredare spektrum av frågor under det sammanhållna målet för stärkt regional konkurrenskraft och ökad sysselsättning. I stället för det nuva-

rande stora antalet myndigheter² bör, enligt vår uppfattning, *en* ny myndighet administrera frågor avseende både regional utveckling och sysselsättning. Vi bedömer att detta kan leda till direkt och konkret samarbete mellan de berörda politikområdena. Det är positivt men innebär också utmaningar. Arbetsmarknadspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken i Sverige har medfört att olika förvaltningskulturer har utvecklats i de berörda myndigheterna. Den ena är färgad av uppdrag avseende den sociala ”mjukvaran” arbetsökande och jobb, den andra av inriktningen på investeringar i ”hårdvara”. Om dessa kulturer ska kunna närma sig varandra anser vi att regionalt utarbetade strategier och program tydligt måste visa hur hårdvara och mjukvara, dvs. investeringar och innehåll, ska betjäna varandra. Annars riskerar man att ”stuprören” består, både inom förvaltningsmyndigheten och i de verksamheter myndigheten administrerar.

5.2 De viktigaste begreppen

Målbilden

När vi beskriver organisationen, utgår vi ifrån att den ska ha ambitionen *stärkt konkurrenskraft och sysselsättning*. Uppdraget är att skapa förutsättningar för fler lönsamma företag och fler människor i arbete. Det förvillar mer än hjälper att försöka beakta målen för all den sektorspolitik som har betydelse för den regionala utvecklingen. Sektorsföreträdare får själva bevaka att möjligheter eller restriktioner som sektorpolitiken inrymmer, blir beaktade.

Strategier och program

Den uppsjö av strategier och program som EU och den nationella politiken har genererat, är svårhanterlig. Begrepp i program är inte enhetliga. Enligt riktlinjerna inför den nya programperioden bör det vara möjligt att utforma strategier och program i en enkel struktur som håller ihop både EU och den svenska politikens strategier och program. För egen del använder vi följande begrepp i

² Sex, sju eller ev. 15 myndigheter, beroende på hur man räknar. F.n. administreras de ESF- och ERUF-finansierade målprogrammen 1–3 av ESF-rådet (med 20 regionala kontor inom sex förvaltningsområden), sex förvaltningsmyndigheter och sex utbetalande myndigheter lokaliserade till fem länsstyrelser i landet) samt av enheter inom AMS (på åtta orter i landet) och Nutek.

programstrukturen: *prioriterade insatsområden – insatser – projekt/aktiviteter.*

Processer

Våra förslag baserar sig på att utvecklingsprocesser startar i kommuner i dialog mellan politikens företrädare och företagare, människor i arbetskraften och invånare i allmänhet som *utför* utveckling. Vi vill slå fast att flertalet statliga och andra offentliga myndigheter är *främjare* av utveckling som ska underlätta företagande och fler jobb. Sådana myndigheter kan *aldrig* ensam och självständigt bestämma innehållet i strategier, program och projekt. Staten är *en* av flera parter som deltar i utvecklingsprocesserna. I genomförandefasen kan en statlig aktör däremot vara ramprogramägare, huvudman för storprojekt eller ägare av ett underprojekt inom en åtgärd och i så fall ta de beslut som rollen medför.

Partnerskap

Vi använder fortsättningsvis *partnerskap* främst som ett paraplybegrepp. *Beslutsgrupper* är regionala och politiskt sammansatta med uppgift att ta beslut om strategier, program och stöd till projekt. De partnerskap i länen som för närvarande kallas ”stora partnerskapet” eller liknande, benämner vi *samverkansgrupp*.

Regioner, län och funktionellt samarbete i nätverk

Vi har besvärats av att regionbegreppet ofta används utan att innebörden är klar. Ofta nämns region i betydelsen län. Vi använder regionbegreppet i funktionella sammanhang. En *funktionell region* avser ett sammanhängande eller brutet geografiskt område för någon specifik funktion eller ett nätverk. Exempel är innovationssystem och kluster, företagande, sysselsättning och arbetsmarknader. Dessa företeelser är inte länsindelade och i deras kärnverksamheter är de administrativa indelningarna i kommuner och län oviktiga. Vi kan konstatera att t.ex. RUP och RTP hittills praktiskt taget genomgående avser län, fastän de kallas ”regionala” och i mycket högre grad skulle kunna avse funktionella regioner.

Länen är administrativa indelningar, som bl.a. preciserar det geografiska området för förvaltningsmyndigheters verksamhet. Vi tror att det är nödvändigt att precisera förvaltningsmyndighetens *administrativt funktionella regioner*. Skälet är att det inte ska kunna uppstå tvivel om vilken myndighet som ansvarar för vad, vem som har agerat i något visst sammanhang och vart man vänder sig som ”kund” till det administrativa systemet.

Hela den nuvarande strukturfondsorganisationens förvaltning, administration och utbetalningar engagerar lågt räknat 27 myndigheter med verksamhet på 55 orter över landet. Då är t.ex. inte länsstyrelseorganisationen för LBU inräknad. I den svenska förvaltningen är varje myndighet självständig, och det är upp till var och en att tolka författningar, EU:s förordningar och föreskrifter m.m. för att lösa administrativa problem. Det har utvecklats olika förvaltningslösningar och rutiner bland det stora antalet myndigheter. Synkroniseringar och avstämningar av rutiner samt erfarenhetsutbyte och lärande mellan myndigheterna förekommer, enligt vår uppfattning, alltför sällan.

Målområden med annan indelning än län avgränsades redan inför den första strukturfondsperioden. Länsmyndigheterna borde därför vara vana vid gränsöverskridande samarbete. Men traditionen och bl.a. det nationella utvecklingsarbetet med RTP och RUP som administreras länsvis, avgränsar oftast synfälten till län. Det förekommer bara undantagsvis större strategiska och länsöverskridande projekt. Vi har nämnt storprojektet Tåg i Bergslagen som ett av dessa positiva undantag.

Inför den kommande perioden, där det nya mål 2 ska avse hela landet, bortfaller rimligtvis motiven för strukturfondsorienterade regioner och myndigheter som är specialkonstruerade för målområdena.

Nätverk bildas i funktionella regioner enligt sin egen verksamhetsmässiga logik och växlar därför över geografin och över tiden. I bilaga 3 beskrivs med fingerade exempel hur vi menar att samarbetet i dessa former kan skapas utifrån länens strategier och program. Verksamheterna i nätverken formas enligt faktiska behov och efterfrågan. Nätverken kommer att efterfråga insatser från sektorsmyndigheters sida med utgångspunkt från de verksamhetsmässigt identifierade behoven. Vi tror att samordning från sådana utgångspunkter blir betydligt effektivare än om myndigheterna får i uppdrag att utarbeta former för samordning.

5.3 En studie kring nätverksorienterad styrning

Bakgrund

I en studie för vår räkning³ konstateras att det i Sverige saknas utvecklingsorganisationer med starkt näringslivsfokus men utan eget vinstintresse. Sådana organisationer är vanliga utomlands och fungerar som arenaskapare, initiativtagare och processledare. I bl.a. Nordamerika är det dessutom vanligt med samhällsentreprenörer som på eget initiativ startar utvecklingsprocesser genom att bilda nätverk och allianser. Också detta saknas i Sverige. Här kanaliseras i stället initiativ via myndigheter och förvaltningsorgan, på regionalt plan t.ex. länsstyrelsen och Almi. Dessa offentliga och väletablerade organ kan agera trovärdigt och med tyngd i sina ståndpunkter. Men förvaltningstraditionen och sektoriseringen i Sverige innebär också att det är svårt att etablera uppgiftsdrivna organisationer, ”task forces”. En iakttagelse är att kunskapsutbyte och lärande mellan organisationer därmed är jämförelsevis lågt, vilket gör det svårt att mobilisera och samordna aktörer kring en gemensam idé eller vision. Fragmenteringen är långtgående, vilket å ena sidan gynnar kreativitet och förnyelse i de avgränsade projekten, å andra sidan motverkar systemsyn och insatser med strukturell påverkan. Internationella erfarenheter visar att följande faktorer behövs för att styra regionala nätverk.

- En brett förankrad vision om regionens framtid, framtagen i konsensus genom en process där alla inblandade parter deltar.
- En organisation som både utvecklar idéer och strategi, genomför och lär av erfarenheter.
- Förmåga att driva fram åtaganden från intressenter inklusive kapacitet att mobilisera resurser för åtaganden i partnerskap.
- Task forces – konstellationer av intressenter, inriktade på att lösa problem.

Styrningsformer

Enligt den refererade studien är det en grundtanke i Sverige att regeringen ensam har ansvar för att styra regioners utveckling och att minskande styrförmåga framför allt beror på bristande sektorsamordning. Ett exempel på detta är att de s.k. samordnings- och

³ *Organisering av regional utvecklingspolitik*, SOU 2006:5

RUP-uppdragen enbart avser samordningen inom den statliga sektorn. En slutsats är att möjligheterna att styra genom offentlig politik baserad på planering, kommando och kontroll har minskat kraftigt under de senaste årtiondena. Politiken förmår inte längre lösa kollektiva och komplexa problem, dit bl.a. ekonomisk utveckling, tillväxt- och innovationspolitik samt regional utveckling hör.

I Sverige omfattar politikens verktygslåda framför allt mål- och resultatstyrning med fokus på klart definierade problem, strikt avgränsning av aktörers kärnverksamhet och ansvar samt resultatmätning genom uppföljning och utvärdering mot klart definierade mål. Mot dessa ”hårda” verktyg för stram styrning står ”mjuk” eller lös styrning, inriktad på förtroendefullt samarbete kring uppgiften att lösa komplexa problem genom dialog, experiment, innovationer, erfarenhetsutbyte och kontinuerligt lärande. Politiken klarar inte längre ensam av att lösa problem som kräver sådana inslag. Stram styrning som tillämpas av statliga myndigheter är, enligt studien, mycket svår att förena med det systemperspektiv som behövs för att leverera tillväxt och utveckling. Myndigheternas legitimitet sviktar, eftersom deras uppdrag att administrera utveckling är otillräckligt för att åstadkomma resultat.

Inför den kommande strukturfondsperioden skärps kraven på medlemsländerna att integrera strukturpolitik och regional utvecklingspolitik. Det finns två problem att hantera för svensk del. Mjuka styrningsformer är inte etablerade som komplement till den statliga förvaltningens traditionella styrformer. Det saknas regionala utvecklingsorganisationer av den modell som finns i andra europeiska länder. En förklaring ligger i att kommunerna har en starkare roll och inflytande i Sverige än i andra länder. Hittills har detta inflytande förstärkt projektifiering och fragmentering och knappast alls samlats till att påverka regionala strukturer. Problemet är, enligt studien, att det finns mängder av projektorganisationer, men mycket få processledare som arbetar med att förena intressen och aktörer till sektorsöverskridande uppgifter. I stället styr de etablerade organisationernas dagordningar, regelverk och pengar den regionala utvecklingen.

I EU-systemet är programorientering och partnerskap etablerade sedan länge. Den svenska regeringen har också anammat detta, bl.a. synligt i de riktlinjer som utfärdats för RTA och RTP. I Sverige, som av tradition har en starkt hierarkisk och sektorsorganiserad politiskt-administrativ ordning, är det svårt att etablera de nya arbetsformer som behövs för att hantera komplexa problem. Men

staten kan, enligt studien, medverka till att etablera både en utvecklingsorganisation och en ledningsorganisation som balanserar mjuk och hård styrning, dvs. som klarar avvägningarna mellan utvecklings- och förvaltningsmoment i det regionala utvecklingsarbetet. Partnerskap som klarar av att mobilisera de olika aktörer som har intresse i utvecklingskomplexen, är uttryck för detta. Men partnerskap måste organiseras enligt en nätverkslogik, inte med myndighetslogik som begränsar partnerskapet och medför att externa intressenter uteblir från att delta och göra åtaganden.

Inför frågan hur organisationen bör utformas för den kommande perioden med integrerade EU- och nationella politikområden, är slutsatserna följande.

- I Sverige finns få organisationer med nätverksstyrning, men en uppsjö av sinsemellan konkurrerande projektorganisationer.
- En organisation som enbart sysslar med (förvaltningsmässiga) beslut är inte tillräcklig. Organisationen måste förmå generera sammanhängande, strukturpåverkande projekt, dvs. fungera med utgångspunkt från väl utvecklade strategier för värdeskapande och tillväxt.
- I Sverige gör sektorisering, hårda styrningsformer, besparingskrav m.m. att organisationer med systemsyn har svårt att uppkomma spontant. Det behövs både starkt pådrivande initiativ och ledarskap för att det ska ske.

Slutsatserna utmynnar i en diskussion kring en organisation som både måste vara innovativ och utforskande för att få fram idéer av betydelse för tillväxt och kunna ombesörja en rättssäker och professionell handläggning av ärenden. Organisationen omfattar därför tre delar med olika huvudfunktioner. Dessa är en del för strategisk ledning med brett deltagande och förankring, en del för systemutveckling och systemintegration i nätverk samt, som den tredje delen, en myndighet för formella förvaltningsbeslut och administration. I rapporten visas hur rollfördelningen och sambanden mellan de olika delarna i organisationen kan gestalta sig och vilka förutsättningar som behöver skapas för att den ska vara effektiv.

I studien av partnerskap⁴ som har genomförts på vårt uppdrag, finns några intressanta synpunkter som bör uppmärksammas i sammanhanget. Det finns exempel på nätverksliknande samver-

⁴ Peter Gorpe, SOU 2006:4, *Svenska partnerskap – en översikt*.

kansformer som, oavsett benämning, fungerar väl för sitt speciella uppdrag. Det kan vara konsortier mellan bolag som bildas för att genomföra ett stort projekt, utrednings- eller forskningsinstitut där parter samverkar, centrubildningar, föreningar eller förbund med medlemmar från olika samhällsinstitutioner. Sådana samverkansformer finns ofta inom politikområdena näringslivsutveckling och regional utveckling. De grupper som fungerar bäst är de som har beslutsmandat, tydlig form och uppdrag. Om också ett lärande förekommer i gruppen, värderas detta positivt av gruppdeltagare.

I studien nämns vidare att samverkan behövs som ett kitt mellan specialiserade enheter, vare sig det är fråga om individer med specialkompetens, företag eller offentliga institutioner. Nyttan ligger främst i *avvägningen* mellan specialisering och samverkan, det är där ”välstånd produceras”, inte genom samverkan i sig. I det regionala utvecklingskomplexet ingår många olika aktörer. Den bästa och enklaste metoden kan ofta vara att genom rambeslut delegera genomförandet av åtgärder till projektägare bland dessa. Några exempel på sådana är Almi, kommuner, landsting och högskolor. Följande är direkt citerat ur studien.

Förhoppningsvis skulle en modell med stora rambeslut till befintliga nätverk eller institutioner uppfattas som tillräckligt konkret för politiker som enligt den kommunala beslutsmodellen är vana att delta i operativt beslutsfattande och inte främst fördela ekonomiska ramar och utforma principiella riktlinjer. En förutsättning torde vara att en beslutsgrupp som ungefär motsvarar dagens strukturfondsdelegationer, förutom att ta ställning till ett antal större rambeslut, också ges rollen som uttolkare av svåra avvägningsfrågor som uppkommer under resans gång.

Våra kommentarer

Organisationsstudien fångar, enligt vår uppfattning, grundproblemet i organiseringen av förvaltning och utveckling. Vi har sett att de grundläggande förutsättningarna för arbete med regioners utveckling i vissa andra länder från början är enklare eller redan har anpassats så att det EU-anknutna arbetet någorlunda lätt kan flyta in i det nationella utvecklingsarbetet, också i den kommande programperioden.

Vår uppgift är dock inte att gå till botten med förutsättningarna för statsförvaltningens organisation, samordningen inom regeringen, regionaliseringen m.fl. problem som studien pekar på. Vi har

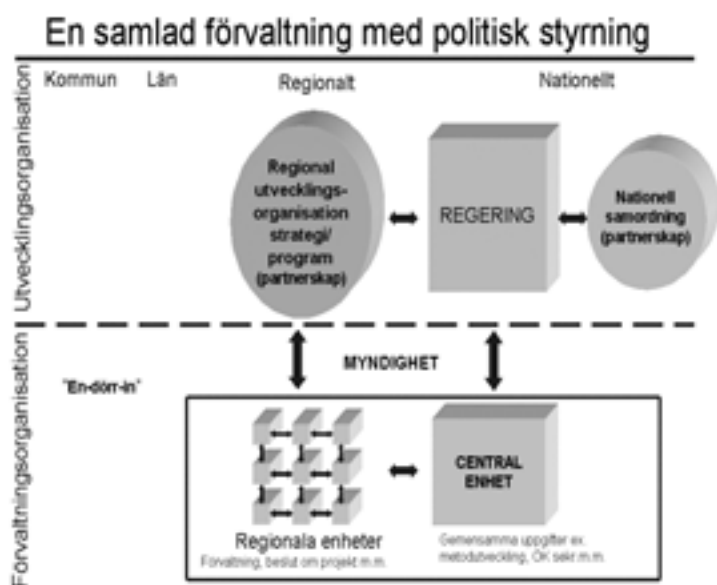
tagit fasta på att studien bekräftar våra erfarenheter av utvecklingsarbete ute i landet. Det måste vara möjligt att förstärka samarbete mellan de olika parterna i samhället och det måste vara möjligt att koncentrera utvecklingsinsatserna på det allra viktigaste. Vi eftersträvar detta i organisationsförslaget, även om vi inte kan följa slutsatserna om organisationen i studien fullt ut.

6 Organisationsförslaget

6.1 Förslag till organisation för regional utveckling

Vi återkommer här till den översiktliga organisationsbilden från delbetänkandet. I den efterföljande texten föreslår vi hur en politiskt styrd utvecklingsorganisation kan formas. Vi förtydligar också det tidigare förslaget till förvaltningsorganisation. Vidare presenterar vi hur utvecklingsorganisationen i själva genomförandet ska samspela med en organisation för förvaltning. Slutligen lämnar vi ett förslag för att hantera frågor som kräver särlösningar samt pekar på behovet att fortsatt utveckla formerna för nationell samordning.

Figur 6.1 Organisationen i översikt



Det är viktigt att poängtera att utvecklingsorganisationen är överordnad förvaltningsorganisationen. Utvecklingsprocesser på den regionala nivån bygger på underlag från den lokala/kommunala nivån. Givetvis är det inte statens uppgift att ställa krav på den kommunala nivån. Vi anser dock att behov av insatser måste identifieras på detta plan för att inte missa potentialer för utveckling, som lätt blir osynliga i analyser på länsplanet.

Utvecklingsorganisationen ska vara politiskt styrd. Vi anser att strategier och program helst bör omfatta större länsöverskridande tematiska insatser och *utarbetas* och *beslutas* av politiska organ som regionerna själva utser. Här läggs den långsiktiga inriktningen för regionens utvecklingsinsatser fast. De regionala strategierna och programmen ligger till grund för regeringens beslut om fördelning av medelsramar till regionerna.

De politiskt styrda församlingar som har uppgift att besluta om strategier, program och projekt på regional nivå kallar vi *beslutsgrupper*. Genom att ansvaret för beslut om regionernas prioriteringar åvilar ett politiskt organ kan det demokratiska inflytandet tryggas och frågan om ansvarsutkrävande tydliggöras. För självstyrelseorganen Region Skåne och Västra Götalandsregionen är förhållandena annorlunda, eftersom man redan i dag har en direktvald politisk styrning.

I programgenomförandet kommer beslutsgruppens uppgift vara att pröva om den tänkta verksamheten/projektet ligger i linje med fastställda regionala utvecklingsprogram och programdokument inom strukturfonderna samt fatta beslut om stöd till projekt.

För att säkra demokratisk insyn och breddat engagemang, där olika aktörer och intressen får komma till tals, bör regionernas strategier och program utarbetas och beslutas i en process efter en diskussion med så många som möjligt. Representationen från olika samhällssektorer på olika nivåer bör vara bred för att ta till vara all den kompetens som kan bidra till en regions utveckling. Det blir givetvis en fråga för regionerna själva att utse relevanta parter.

Utöver beslutsgruppen kommer även andra regionala samverkanskonstellationer att ha en avgörande roll i genomförandet av

regionernas program. I kapitel 3 ger vi vår syn på partnerskapens framtida roll. Det är här ansvaret mellan olika parter åtaganden (finansiella och övriga) för att förverkliga programmen klargörs. I genomförandet av programmen kommer arbetsgrupper, programgrupper m.fl. inom samverkanssystemet att utgöra viktiga delar av ett sammanhållet genomförandesystem.

Vi har tidigare angivit som en huvudprincip att beslut framöver ska avse större strategiska projekt (rambeslut). Vi avser här politiskt förankrade och högt prioriterade insatser som ger utvecklingsförutsättningar för näringslivet och sysselsättningen. Hur överenskommelser och åtaganden regleras mellan parterna kan diskuteras och det är upp till regionerna *själva* att finna formerna. Den statliga förvaltningsmyndigheten är då en bland ett antal aktörer som ska bidra till att program genomförs.

Till utvecklingsorganisationen hör även en funktion för *nationell samordning* som vi återkommer till under avsnittet 6. 5.

6.2 Förslag till förvaltningsorganisation

Vi har tidigare föreslagit att förvaltning och utbetalningar av såväl nationella medel för regional utveckling som EU-medel för strukturfonderna ska samordnas i en rikstäckande nationell myndighet med regionala enheter. En sammanhållen myndighet underlättar en enhetlig tolkning av mål, riktlinjer regler m.m. En sådan lösning torde även gagna förutsättningarna för en effektiv uppföljning och utvärdering av insatser.

Den förvaltningsmyndighet som vi har föreslagit, kan enbart ha en främjarroll. Myndigheten kommer att ha en nationell överblick över samtliga RUP/RTP. En uppgift kan därför vara att mäkla kontakter mellan projekt i olika län och med nationella sektorsmyndigheter om potentiella samverkansmöjligheter som inte uppmärksammas annars.

Myndigheten föreslås ha en regional närvaro. Vi anser det är naturligt att staten genom myndigheten deltar som en aktör vid sidan av övriga parter i de regionala utvecklingsprocesserna och tillför kunskap om utvecklingsprogram i andra delar av landet.

6.3 Uppföljning av förslaget till förvaltningsorganisation

Sedan vi lade delbetänkandet med förslag till förvaltningsorganisation har vi fortsatt att samråda med olika berörda parter och diskuterat förslaget med dessa. Vi har uppfattat att förslaget i vissa fall har misstolkats och väckt onödig oro på några punkter. Vår tolkning av de kritiska synpunkterna avser följande.

- Förslaget att regionala strategier och program bör utarbetas i färre och större regioner har uppfattats som att detta skulle bli tvingande.
- Förslaget om vilka län den nationella förvaltningsmyndighetens regionalt lokaliserade enheter skulle kunna betjäna, har uppfattats som en ny fast indelning av länen för arbetet med regionala strategier och program.
- Det förefaller ha varit svårt att genomskåda på vilket sätt den s.k. utvecklingsorganisationen enligt vårt förslag ska kunna säkerställa det kommunala och regionala politiska inflytandet över förvaltningsmyndighetens verksamhet.
- Man antar att förvaltningsmyndigheten kommer att kunna ompröva de politiska organens beslut.
- Förslaget att regeringen ska låta KSO som samarbetar kring större insatsområden disponera 90 procent av det s.k. länsanslaget har inte uppfattats. I stället har man i KSO misstänkt att man skulle förlora inflytandet över de 40 procent av anslaget som flertalet för närvarande disponerar.

Vi har för övrigt det bestämda intrycket att man på många håll i landet varken har en komplett bild av den nuvarande organisationen för förvaltningen av strukturfonderna eller har genomskådat vilka konsekvenser de starkt ändrade förutsättningarna i nästa programperiod får. Reaktionerna och förslagen om alternativa sätt att lösa organisationsproblemet verkar grunda sig på föreställningen att program och fonder kommer att fungera som hittills.

För att undvika fortsatta missförstånd från delbetänkandet kommenterar vi några av punkterna.

Förvaltningsmyndighetens förhållande till utvecklingsorganisationen

Myndigheten har att följa de ställningstaganden som den politiskt sammansatta beslutsgruppen gör. Vårt förslag om ett regionalt politiskt inflytande över en verksamhet som berör en statlig myndighet avviker möjligen från traditionella mönster. En statlig förvaltningsmyndighet lyder enligt regeringsformen under regeringen. Lagtexten säger att "ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag".¹

Vi menar att utvecklingsorganisationens beslut ska följas i förvaltningsmyndighetens verksamhet. Ett exempel på den relation vi anser ska gälla, finns redan i dag i förhållandet mellan självstyrelseorgan/KSO och Nutek avseende delar av länsanslaget. Av regleringsbrevet till Nutek² framgår följande:

NUTEK skall betala ut medlen på uppdrag av självstyrelseorganen och samverkansorganen enligt de av dem fattade besluten. Utbetalning skall göras inom ramen för respektive självstyrelseorgans och samverkansorgans tilldelat belopp. Utbetalning skall ske via NUTEK:s datasystem STINS/NYPS.

För att genomföra de regionala strategierna ska myndigheten *följa riktlinjer* eller *arbeta enligt anvisningar* avseende strategiernas innehåll, som fastställs i utvecklingsorganisationen och av beslutsgruppen.

Det handlar inte om att förvaltningsmyndigheten ska ompröva den politiska beslutsgruppens ställningstaganden utan vi förordar en tydlig fördelning av roller och ansvar mellan utvecklings- och förvaltningsorganisation. Inom utvecklingsorganisationen beslutas *innehåll* i program samt insatser, åtgärder och projekt för genomförande av programmen för regional utveckling. Förvaltningsmyndigheten fattar *formella* (effektuerande) beslut i egenskap av förvaltnings-/attesterande/utbetalande myndighet, vilket även inklu-

¹ Regeringsformen 11:7

² Regeringsbrev för budgetåret 2006 avseende bl.a. anslaget 33:1, Allmänna regionalpolitiska åtgärder, Regeringsbeslut 2005-12-20

derar uppgifter relaterade till regeltolkning av att insatser inte strider emot gällande regelverk.

Risken att myndigheten omprövar det regionala beslutande organets ställningstaganden elimineras i den förordning som regeringen utfärdar med instruktion för den föreslagna förvaltningsmyndigheten. Instruktionen bör avgränsa myndighetens mandat gentemot de regionala beslutande organen. Omprövning ska därmed endast kunna vara motiverad om ett ärende överträder regler i EU- eller nationell lagstiftning.

Myndighetens uppgift blir att administrativt ansvara för det förvaltningsmässigt operativa genomförandet. Beslutsgruppen ska närvara då myndigheten tar de formella besluten. Om beslutsgruppen finner det praktiskt kan ett utskott utses och delta. I de fall flera län samverkar i större strategiska insatser kan ett gemensamt utskott utses. Alternativt kan beslutsgruppen i ett län företräda samverkanskonstellationen.

När myndigheten fattar *formella* beslut om projektstöd har utskottet till uppgift att *direkt* medverka i myndighetens förvaltningsbeslut. Myndigheten har att följa de ställningstaganden beslutsgruppen (utskottet) gör.

Förslagsvis ska den regionala enhetens chef i flertalet fall, tillsammans med beslutsgruppen (utskottet), kunna fatta beslut om stöd. Beslutsgruppen får själv avgöra om man vill delegera mindre projektbeslut till tjänstemän. Därutöver kommer beslutsgruppen (utskottet) fortlöpande följa och övervaka att de formella besluten i myndigheten följer intentionerna i strategier, program och projekt.

Myndighetens regionala enheter

Enklast hade varit att föreslå en samlad central förvaltningsmyndighet men vi anser att myndigheten samtidigt måste finnas nära de aktörer som den ska betjäna. Vi vill understryka att förslaget om regional placering av myndighetens regionala enheter inte är liktydigt med geografiska avgränsningar för ”större regionala strategier och program”. Redan i dag finns regionala myndig-

heter och regionala kontor genom organisationen för såväl ERUF som ESF. Vi ser därför behov av en fortsatt regional närvaro.

Innovationssystem och kluster, företagande, sysselsättning och arbetsmarknader är inte länsindelade. I ett efterfrågestyrt arbete för utveckling av näringsliv och arbetsmarknad är indelningarna i kommuner och län oviktiga. Länsindelningen är däremot administrativt funktionell och behövs för att ange förvaltningens geografiska område. Det ska inte kunna uppstå tvivel om vilket förvaltningsorgan som ansvarar för vad eller har agerat i något visst sammanhang.

Vi upprepar från delbetänkandet att det är upp till den föreslagna myndigheten att avgöra hur organisationen lämpligen bör utformas. Myndigheten får tillsammans med länen formera de regionala enheternas förvaltningsområden.

I förslaget till enheter tog vi fasta på myndighetens behov av att ha regionkunskap. Även om myndigheten enbart skulle bestå av en central organisation, tror vi att man inom den skulle komma att utse regionansvariga enheter. Vi antar att man också skulle bemanna enheterna med tjänstemän med specialkunskaper om förhållandena i olika delar av landet. Det har stor betydelse för "kunderna" att bli bemött av personal som är förtrogen med deras villkor. Det kan också vara viktigt för programansvariga eller projektägare att veta vart de ska vända sig för att få råd och support. Även om myndigheters service via Internet ökar så kommer, som vi ser det, personliga kontakter att kunna behövas för komplexa ärenden.

En annan viktig faktor bakom förslaget är att tjänstemän med god kompetens för närvarande är lokaliserade till orter över hela landet. Flertalet kommer att behöva ingå i den nya organisationen, men riskerar att förloras om myndighetens verksamhet koncentreras till en ort. Med regionala enheter på ett antal orter underlättas omställningen och enheterna blir så pass stora att de kan bygga upp en fungerande arbetsorganisation, erfarenhetsutbyte, lärandeprocesser m.m.

I sammanhanget måste frågor om effektivitet i förvaltningen vägas av mot behovet av tillgänglighet för regionala organ men även för exempelvis Kommissionen. En decentralisering av administrationen i många led är svår att försvara utifrån krav på kostnads-effektivitet, eftersom många parallella system behöver byggas upp. Ett administrativt system med många nivåer tenderar även att bli

alltför komplext och ökar därmed risken för att fel uppstår. Det ställer i sin tur krav på en mer omfattande kontroll. En organisation med ett stort antal regionala enheter försvårar styrning och sammanhållning och tenderar att bli sårbar, bl.a. därför att antalet medarbetare per regional enhet blir litet.

Strategier och program i färre och större regioner

Vi ansluter oss till uppfattningarna i den studie som vi refererar i avsnitt 5.3. Där sägs att politiken inte längre ensam förmår lösa regionala utvecklingsproblem. Att administrera utveckling genom myndigheter och förvaltningsbeslut ger inte tillräckliga resultat. Inte minst EU:s nya mål kräver att strukturpolitiken och den regionala utvecklingspolitiken integreras, bl.a. i program och via partnerskap. Det behövs kompetenta och funktionellt inriktade nätverk som genererar idéer, systemutveckling och strategier för värdeskapande och tillväxt. Men hittills har det varit svårt att etablera uppgiftsdrivna organisationer i nätverk i den svenska förvaltnings-traditionen och sektoriserade politiken. Förvaltningen behöver kompletteras med en utvecklingsinriktad och styrande organisation. I partnerskapsstudien beskrivs etablerade former för organisering av nätverksliknande samverkan. Tillväxtdelegationen hade exempel på funktionella nätverk för utveckling av innovations-system eller kluster.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som vi vill lansera en systemsyn och samarbete i större regioner som utgår ifrån funktionella samband. Funktionella system formerar sig enligt sin verksamhetslogik. Nätverk följer olika geografiska mönster beroende på inriktningen av systemen.

Vi vill se att regionalt utvecklingsarbete snarast möjligt etableras för att kraftsamla kring verkliga behov och möjligheter till tillväxt och sysselsättning i stora "stråk", oavsett var de identifieras. Detta kräver nya samarbetsmönster och färre och större funktionella regioner.

Premiering av samordnade strategier

I nuvarande strukturfondsperiod är Sverige indelat i målområden som är större än de enskilda länen. I riktlinjerna till arbetet med Mål 1- och Mål 2-programmen angav regeringen att särskild tyngd borde läggas vid möjligheterna att bedriva länsöverskridande utvecklingsarbete. I programförslaget för regionen borde lämpliga insatsområden pekats ut och formerna för samarbete redovisas.

Strukturfondsarbetet har efter hand inriktats på större projekt. Det finns exempel på storregionala, strategiska satsningar, men i de flesta fall har projekten och motiven för dem varit avgränsade till kommuner och län och saknat anknytning till något samordnande tema. Det är ofta kommuner och landsting som står för den nationella medfinansieringen till fonderna.

Vårt intryck är att projekturvalet i praktiken i hög grad styrs av möjligheterna till medfinansiering. Både berörda tjänstemän och utvärderingar antyder att rättvisekriterier då också påverkar medelsbesluten. Har bidrag beslutats till projekt i en kommun, måste andra kommuner kompenseras på motsvarande sätt. Det ligger nära till hands att preliminärt och informellt dela upp medlen i länsvisa ramar.

Vi anser att kravet på länen i första hand ska vara att identifiera strategiska utvecklingsteman i funktionellt samarbete, inte primärt att samarbetet ska etableras i en geografiskt sammanhållen region.

I den nya perioden är i princip hela landet ett målområde med mer enhetliga mål avseende konkurrenskraft och sysselsättning. Vi anser att programarbetet måste vara bättre anpassat till de krav och möjligheter som detta innebär.

Premiering av KSO som samarbetar

Vi föreslår att regeringen ska premiera de KSO som utvecklar sitt strategiska arbete. KSO ska tilldelas de utökade projektmedlen om man levererar en RUP/RTP som visar koncentration till ett fåtal teman i samarbete med andra län, och detta har motsvarigheter i samarbetslänen.

I bilaga 3 har vi konstruerat ett fiktivt exempel för att förtydliga förslaget om regeringens premiering av KSO som arbetar med länsövergripande strategiska insatsområden för bättre samordning.

Vi bedömer alltså att det bör vara tämligen lätt att finna flera RUP/RTP med överensstämmande teman på nivån strategiska insatsområden. Däremot kan det visa sig att man i programmen valt olika inriktningar i de underliggande insatserna, åtgärderna och projekten. Vi anser att detta bör uppfordra till att samarbetslänen gör upp en "arbetsfördelning" på insats- eller projektnivå, som skulle kunna innebära att dubbelarbete undviks och vissa verksamheter utförs av dem som har bäst förutsättningar. Detta är redan etablerat kommuner emellan, genom kommunsamverkan för kostnadsbesparingar och effektivisering på en mängd olika områden.

Strategier och program ska vara processade i ett underifrånperspektiv. Det betyder att innehållet ska ha substans och realism och vara politiskt förankrat. Vi förutsätter att berörda aktörer deltar i processen och gör åtaganden som innebär att delprojekt och aktiviteter kan sjösättas på olika nivåer, så snart medelsbeslut är klara. För de antagna strategierna och programmen ansvarar det regionala partnerskap som har antagit dem.

Det regionala partnerskapet ska i vårt förslag ta ställning till strategiska insatser som innebär åtaganden för de deltagande parterna, inklusive den statliga aktören/förvaltningsmyndigheten. Antagna strategier och program ska effektueras genom bl.a. medelsbeslut som fattas av parterna, enligt gällande ordningar. Det betyder att för strategiska insatsområden som engagerar privata, kommunala och statliga aktörer, fattar respektive huvudman beslut om pengar eller andra resursinsatser var för sig.

Vi har under vårt arbete fått frågor om hur arbetet formeras i en större region om län som vill samarbeta utgörs av ett KSO respektive ett län där länsstyrelsen ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet. Vi anser att det är upp till berörd region att själva finna former för hur man på bästa sätt organiserar sig. Exempelvis skulle man i län där länsstyrelsen har ansvaret, kunna stödja sig på någon form av politisk samordningsgrupp.
--

Anslagskonsekvenser

De regionala självstyrelseorganen Region Skåne och Västra Götalandsregionen har tilldelats ca 90 procent av det s.k. länsanslaget. Medlen får användas till regional projektverksamhet och medfinansiering av strukturfondsprojekt, för selektiva företagsstöd inom det

nationella stödområdet och kommersiell service i glesbygd. Den återstående delen av anslaget disponerar länsstyrelsen i respektive län för uppgifter som avser horisontella mål i det regionala utvecklingsarbetet samt samordning av statliga sektorsmyndigheters verksamhet på länsplanet.

KSO har tilldelats ca 40 procent av länsanslaget för projektverksamhet och medfinansiering av strukturfondsprojekt. Regionförbundet i Kalmar län och Gotlands kommun som är KSO, har, som enda undantag bland KSO-län, tilldelats ca 90 procent av anslaget.

För att stimulera till samarbete mellan flera län har vi föreslagit att regeringen ska premiera de län med KSO som önskar samarbeta för utveckling i en större region, t.ex. genom att för KSO med likalydande regionala strategier, överföra merparten av länsanslagen till dessa. Sådana insatser kan exempelvis göras i form av större gemensamma projekt.

Vi anser att KSO utgör ett steg mot ett större regionalt ansvar. I KSO finns också grunden till det politiska inflytande i strategi- och programarbete som vi efterfrågar. Men vi ser framför allt Region Skåne och Västra Götalandsregionen som förebilder för framtida former av politiskt ansvar och inflytande över utvecklingsfrågorna i regioner runt om i landet. Genom förslaget har vi velat inspirera KSO att anta ledarskapet för utvecklingsinsatser som kan bli mer långsiktigt tillväxt- och sysselsättningsskapande än vad flertalet strukturfonds- och regionalpolitiskt finansierade projekt har blivit hittills.

Mot bakgrund av vår åsikt att demokratiskt inflytande och politisk förankring av utvecklingsfrågorna är absolut nödvändigt, anser vi att KSO måste ta på sig ett allt mer kvalificerat ledarskap och ett större grepp om de regionala utvecklingsfrågorna.

Vi har uppmärksammat att vårt förslag har ifrågasatts och inte upplevts som lockande. KSO har misstänkt att vårt förslag skulle medföra att man skulle förlora sin andel – i flertalet fall 40 procent – av länsanslaget för regional utveckling, och därför avvisat vårt ”premieringsförslag”.

Vi förordar fortsatt en lösning som skulle innebära att de KSO som enar sig kring gemensamma tematiska insatser ska få överta länsanslaget motsvarande det förhållande som i dag gäller för självstyrelseorganen. Utan sådant samarbete bör nuvarande fördelning av anslaget mellan länsstyrelser och KSO samt nuvarande förvaltning av anslaget i respektive myndighet bestå.

Från beslut om små projekt till beslut om ramprogram

För närvarande förekommer att genomförande av ramprogram delegeras till en s.k. intermediär eller ”mellanhand”. Det innebär att en strukturfondsdelegation beslutar om en medelsram till mellanhanden. Denna blir programägare. Beslutet innebär samtidigt delegering till mellanhanden/programägaren att inom medelsramen fördela resurser till projekt inom det insatsområde som programmet avser. Ramprogramägaren övertar genom delegationen hela ansvaret från förvaltningsmyndigheten och blir därmed slutlig stödmottagare enligt EU:s regler. Endast en myndighet eller annan offentlig aktör kan vara programägare. En ramprogramägare kan inte driva egna projekt inom ramprogrammet.

En ansökan om stöd till underprojekt ska gå till programägaren som fattar beslut. Programägaren svarar för att projekten är förenliga med ramprogrammet, gemenskapsreglerna och strukturfondsprogrammet. Programägaren ansvarar också för att de förvaltningsmässiga kraven tillgodoses och att regler, föreskrifter och administrativa rutiner följs i projekten. Det innebär att svara för syfte, utförlig beskrivning av organisation och former för beslut, ansvarsfördelning mellan styrgrupp, beslutsgrupp och projektledning, mål och resultat, indikatorer, definierade målgrupper, urvalskriterier, informationsupplägg avseende stöd från ramprogrammet, stödnivåer och regler, budget, kostnader och finansiering av ramprogrammets administration, kontroll, uppföljning, utvärdering.

Underprojekten ska redovisa till programägaren som ansvarar för kvaliteten på redovisningen. Varje underprojekt ska ha sin egen redovisning, som ska hållas tillgänglig, komplett och korrekt hos programägaren. Programägaren står för återbetalningen av eventuellt felaktigt utbetalda stöd.

I alternativet *storprojekt* planerar och organiserar projektägaren uppläggningsen av de underprojekt som ingår samt svarar för t.ex. upphandling av underentreprenörer. Den ordinarie förvaltningen

tar de formella besluten om stöd, ansvarar för utbetalningar, ekonomisk redovisning m.m. Projektägaren för storprojektet kan själv driva delprojekt eller aktiviteter under ett storprojekt.

KSO eller annat länsorgan som mellanhand för ramprogram

I det fortsatta samrådet med olika intressenter efter delbetänkandet har vi fått inspel med en alternativ förvaltningsorganisation. Det alternativa förslaget innebär att ansvaret för genomförandeorganisationen skulle tilldelas regionerna själva och att en nationell myndighet skulle svara för utbetalning och kontroller.

Såväl EU:s förslag till förordning som nationell lagstiftning tillåter att förvaltningsuppgifter anförtros annan än myndighet. Enligt regeringsformen får förvaltningsuppgift delegeras.³

Även om vi inte haft möjlighet att göra någon utförlig analys av ett sådant alternativ för organisering i detta fall, kan vi konstatera att det får långtgående konsekvenser. Med ansvaret för genomförandet av operativa program i sin helhet följer ett vittomfattande ansvar gentemot förvaltningsmyndigheten för samtliga underliggande projekt och inte minst, gentemot EU i form av det ansvar för återbetalning av felaktigt utbetalda medel som delegeringen medför.

Vidare torde den organisationen medföra att förhållandet till EU-kommissionen kompliceras, eftersom det i realiteten skulle bli fråga om kontakter mellan kommissionen och 21 förvaltningsmyndigheter, förutom den nationella myndigheten. KSO eller annat länsorgan måste alltså överta i stort sett allt administrativt ansvar, inklusive ansvaret för nuvarande personal.

Dessutom medför den att förvaltningsorganisationen i praktiken kommunaliseras om ansvaret delegeras till KSO.

I sammanhanget kan vi även referera till ett uppdrag Statskontoret nyligen genomfört på regeringens uppdrag i syfte att följa upp de statsbidrag som utgick åren 2002–2004 för att främja samverkan inom kommuner och landsting med en minskande befolkning.⁴ Här beskrivs även erfarenheter från några andra stödformer, bl.a. EG:s strukturfonder. I Statkontorets kontakter med de regionala kommunförbunden framkom att ansökningsförfarandet och redovisningen av EU-projekt bedöms som krävande och kommu-

³ RF 11:6

⁴ *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt – en uppföljning*, Statskontoret, 2005:23

nerna måste lägga ner betydande resurser på att administrera bidragen och projekten.

Med hänvisning till argumenten ovan anser vi att en statlig myndighet ska svara för administrationen.

6.4 Särbehandling av vissa politikområden

Inledning

Det finns många specialintressen och branscher vars företrädare anser att utvecklingsfrågor inom deras områden bör särbehandlas i program och organisation. Vi berörde vår syn på hanteringen av särintressen i utvecklingsorganisationen och programarbetet redan i delbetänkandet. I den kommande programperioden kommer strukturfondsmålet att syfta till att stärka konkurrenskraft och sysselsättning samt avse hela landet. De operativa programmen bör dock hantera att det råder skilda utvecklingsförutsättningar och att det kan finnas speciella intressen att beakta i olika regioner. Starka intressen bör kunna hävda sig på sina egna meriter i det kommunala och regionala utvecklingsarbetet, särskilt om de har betydelse för måluppfyllelsen.

Vår grundinställning är att processerna och organisationen för programarbete, genomförande och förvaltning bör vara enhetliga, oavsett region. Specialfrågor bör vara integrerade i de regionala strategierna och programmen.

Vi pekade på de nuvarande Mål 1-programmen som inrymmer utvecklingsfrågor för bl.a. landsbygd och sameland. Dessa program visar breda aspekter av regionernas utveckling, även om integrationen i programmen är ofullständig och förvaltningen för genomförandet är uppdelad på flera organ.

Några organisationer som representerar särintressen har framfört till utredningen att man är orolig för att få en försvagad position i den kommande perioden. Trots grundinställningen sympatiserar vi med uppfattning att vissa frågor bör uppmärksammas i särskild ordning. Det kan gälla intressen som i någon mening är unika och angelägna, men som av olika anledningar har svårt att göra sig hörda. Vissa sådana intressen har stöd i EU-politiken, bl.a. frågor som berör minoritetsfolk med unik kultur i medlemsländerna. I

Sverige gäller det den samiska befolkningen, för vilken bl. a. den nationellt inskrivna juridiska rätten till markanvändning är unik. Befolkningen i skärgården och på öarna lever också under speciella villkor, särskilt om öarna saknar fast landförbindelse. Befolkningen på de små och geografiskt spridda öarna är oftast fåtalig och kan ha svårt att ens delta i de kommunala och regionala utvecklingsprocesserna.

Vi anser att särintressen kan behöva stöd av nationella specialprogram eller nationella riktlinjer för regionala program. Regeringen bör i så fall ange vilka områden som ska särbehandlas och vilka formerna ska vara för detta. Om åtgärder ska kunna finansieras med strukturfondsmedel, bör detta anges i den nationella strategiska referensramen.

På två områden, nämligen landsbygds- och storstadspolitiken, förbereds eller finns redan separata program och förvaltningsorganisation. Enligt vår uppfattning medför det att samordningen med strukturfondernas och den regionala utvecklingspolitikens program och förvaltning måste säkras i de redan etablerade systemen.

Landsbygdsutveckling

Nuläget

LBU-programmet och Leader+ finansieras nationellt och genom EU:s jordbruksfond. Den helt övervägande delen av utbetalningarna, ungefär 85 procent, är ersättningar till jordbrukare. Länsstyrelserna handlägger ansökningar och fattar de formella stödbesluten enligt Jordbruksverkets föreskrifter. Jordbruksverket är utbetalande myndighet. Regionernas/länens möjligheter att styra dessa stöd är mycket små.

Investeringsstöd i jordbruk, trädgårdsnäring och rennäring, startstöd för unga brukare, förädlingsstöd, kompetensutveckling samt projektstöd för landsbygdens utveckling är också delar av LBU-programmet. De handläggs av länsstyrelsernas lantbruksenheter, med undantag för förädlingsstödet som handläggs direkt av Jordbruksverket. Jordbruksverket tilldelar varje länsstyrelse medel för dessa stöd över en flerårsperiod. Länsstyrelsen kan inom vissa ramar anpassa utformningen till sina förutsättningar. Varje län ska

ha en genomförandeplan som visar hur stöden samverkar och vilka mål man har satt upp för dem. Planerna revideras regelbundet. Dessa planers kvalitet varierar mellan länen.

Inom den regionala utvecklingspolitiken finns stödformer som kan beröra landsbygden, bl.a. investeringsstöd och bidrag till företagsutveckling samt kommersiell service. I några län eftersträvas utökad samordning mellan landsbygds- och regional utvecklingspolitik. I Skåne län prövas t.ex. att anknyta ett landsbygdsprogram till programmet för regional utveckling.

Landsbygdsutveckling och regional utveckling i nästa programperiod

EU:s riktlinjer för arbetet med LBU och utvecklingspolitiken (sammanhållningspolitiken) inför nästa period ger på flera punkter likartade signaler. Arbetet med utveckling inom sammanhållningspolitiken ska läggas upp på ett sätt som liknar det integrerade arbete med konkurrenskraft, miljö, livskvalitet och mångfald, som förordas för LBU. I båda sammanhangen understryks partnerskapens roll. Leader+ framhålls som en förebild och Leaderliknande strukturer kommer att införas i programmet från 2007. Särskilda LAG-grupper föreslås bli beslutsorgan. Som exempel på insatsområden som kräver samordning för att satsningar ska bli verkningsfulla, nämns för båda politikområdena infrastruktur, transporter och IKT⁵. Vidare talas om att områdena måste komplettera varandra och att synergieffekter måste tillvaratas. Medlemsstaterna bör därför sörja för överensstämmelse och samordning av åtgärder inom varje givet område och verksamhet som ska finansieras av de olika fonderna. Enligt riktlinjerna ska samordningen mellan politikområdena och avgränsningen mellan åtgärder inom områdena fastställas i den nationella strategin.

I ett delbetänkande har Landsbygdskommittén diskuterat den framtida organisationen av landsbygdsprogrammet.⁶ En viktig aspekt är, enligt kommittén, hur programmet organiseras nationellt och regionalt samt i relation till andra politikområden, bl.a. den regionala utvecklingspolitiken. Kommittén pekar på att landsbygdsprogrammet för närvarande i stort sett saknar möjligheter till regionala anpassningar och prioriteringar. Kommittén föreslog bl.a. att stöd ska kunna ges till diversifiering av verksamheter på lands-

⁵ Informations- och kommunikationsteknik

⁶ Landsbygdskommittén, SOU 2005:36, *På väg mot... En hållbar landsbygdsutveckling*

bygden och att åtgärder ska avse en bredare målgrupp än lantbruksföretagare.⁷ Åtgärder bör inriktas mot att allmänt stimulera lokalt entreprenörskap, företagande och lokalt utvecklingsarbete. Kommittén anser att det framtida programmet bör genomföras i partnerskap i nära samverkan med den regionala utvecklingspolitiken. Programmet bör samverka med och integreras i RUP. Flertalet remissinstanser var positiva till dessa förslag. Några instanser ansåg att ändamålen borde få så stor medelsandel inom LBU att åtgärderna blir verkligt kraftfulla i samordning med insatser för näringsverksamhet, turism, kultur m.m. som finansieras via RTP. Kommittén avser att återkomma till frågan om organiseringen av programarbetet i sitt slutbetänkande.

Våra synpunkter och förslag

Eftersom vårt arbete avslutas långt innan Landsbygdskommittén ska redovisa sina slutgiltiga ståndpunkter och förslag, är slutsatserna och förslagen här våra egna.

Vi har samma synpunkt som tidigare, nämligen att man behöver rensa upp i den förvirrande mångfalden av mål, program och arbetsformer för genomförande. LBU-arbetet som helhet kan inte inordnas i RUP. Även om jordbruket har en stor roll i landsbygdens näringsstruktur, anser vi att förvaltningen av ”de stora stöden”, bör vara skild från genomförandet av RUP- och RTP-arbetet.⁸ Däremot anser vi att den del av LBU-programmet som avser diversifiering av verksamheter, stärkande av förutsättningarna för företagande m.m. på landsbygden (axel III) bör vara anknuten till RUP. Länens RUP bör visa hur de olika politikområdena och programmen ska samverka för att synergieffekter ska uppnås.

Insatser som programläggs i RTP respektive LBU - axel III, ska kunna ses som en helhet. Regionalpolitiskt företagsstöd ska t.ex. inte kunna lämnas till småföretag på landsbygden utan att detta är avstämt mot inriktningen av insatser enligt LBU.

Stöd till kommersiell service bör på samma sätt korrespondera med satsningar på landsbygdsutveckling för övrigt. Stöden till landsbygdsutveckling i LBU, stöden i den regionala utvecklingspolitiken och strukturfonderna bör komplettera varandra.

⁷ Inom jordbrukspolitikens s.k. axel III

⁸ Här avses stöden i de s.k. axel I-II.

Det förefaller mest effektivt att Jordbruksverket och länsstyrelserna förvaltar och administrerar jordbrukspolitikens stora stöd. Också för de specifika landsbygdsfrågorna bör Jordbruksverket vara en viktig aktör i samverkan med organisationen i den regionala utvecklingspolitiken. Men administrationen av jordbrukspolitikens masstöd har en annan karaktär än de Leaderliknande partnerskap och arbetsformer som rekommenderas för landsbygdsutveckling. I utvecklingsarbetet ingår bl.a. analyser, diskussioner och samråd om mål och insatser. Det kräver en annan kompetens för idéer, övertäganden och analyser än handläggningen av de stora stöden. Partnerskap på lokal och kommunal nivå passar väl in i det system i ett underifrån perspektiv som vår processbild bygger på.

Vår principiella uppfattning är att den utvecklings- och förvaltningsorganisation för regional utveckling som vi föreslår, också ska hantera landsbygdsprogrammet avseende axel III. Vi föreslår att programmet ska utarbetas som ett operativt delprogram, knutet till RUP. Frågan om den framtida organisationen kräver övertäganden som vi inte kan göra inom vårt utredningsuppdrag. Därutöver finns problem att lösa som gäller t.ex. samarbetsformer, ledarskap och kompetensutveckling inom båda sektorerna. Eftersom LBU tillhör jordbrukspolitikens organisation och präglas av förvaltningskulturen där, så finns mycket att göra för att anpassa attityder, kunskap och vardagliga arbetsformer mellan landsbygdsutveckling och regional utveckling. Oavsett hur organisationen för beslut och förvaltning av åtgärder inom LBU kommer att se ut i framtiden, så bedömer vi att det behövs ett grundligt förarbete innan samverkan mellan politikområdena fungerar.

Vi föreslår att programmet för den s.k. axel III i LBU i princip ska samordnas med RUP. Vår föreslagna utvecklings- och förvaltningsorganisation för regional utveckling bör i framtiden omfatta också programläggning för denna del. Ambitionen bör vara att också beslut fattas i samma organisation.

De Leaderliknande partnerskapen stämmer väl överens med en kommunal och regional process med underifrånperspektiv. Utan att avvakta ev. organisationsförändringar bör de nuvarande förvaltningsmyndigheterna inleda arbete med att förbättra samverkan mellan landsbygdsutveckling och regional utveckling.

Storstadspolitik

Nuläget

Kommissionen har i sin s.k. urbanpolitik markerat betydelsen av att storstadsregioner utvecklas positivt för att bidra till att de övergripande ekonomiska, ekologiska och sociala målen uppnås. Kommissionen har lagt fast följande inriktning.

- Förbättra städernas ekonomiska välbefinnande och sysselsättning
- Främja jämställdhet och social delaktighet samt förnyelse av städer
- Värna och förbättra stadsmiljöerna, främja hållbarhet
- Förbättra städernas förvaltning (eftersträva samordningsvinster mellan förvaltningsnivåer, bättre utnyttjande av resurser, dialog och erfarenhetsutbyte, lärande mellan städer)

Urban och Urbact är gemenskapsinitiativ inom ramen för EU:s strukturfonder perioden 2000–2006. Urban II Göteborg är det enda svenska EU-programmet för hållbar utveckling av utsatta storstadsområden under perioden. Urbact som berör Malmö, stödjer ett transnationellt utbyte av kunskap och erfarenheter för ekonomisk och social utveckling i stadsområden.

Regeringen prioriterar att motverka storstädernas segregation och förbättra förutsättningarna för långsiktigt hållbar tillväxt för att gynna hela landets långsiktiga utveckling. Riksdagen beslutade redan 1998 om en nationell storstadspolitik och anslog särskilda medel för området. Storstadpolitiken har två huvudsakliga mål, nämligen

- att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet samt
- att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.⁹

Storstadpolitiken i Sverige har utformats för att staten tillsammans med berörda kommuner¹⁰ ska skapa möjligheter och undanröja hin-

⁹ Prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, skr. 1998/99:34

der för utveckling i utsatta delar av storstäderna och att göra stadsdelarna attraktivare. Storstadsarbetet bedrivs i stadsdelar, nära de människor som berörs och på deras villkor. Det bedrivs i ett klart underifrånperspektiv genom att de boende själva och deras engagemang är förutsättningar för arbetet.

Regeringen har utsett en storstadsdelegation för att samordna regeringens insatser i storstadsregionerna. Inför regeringsbeslut samordnar delegationen ärenden av betydelse för storstadsregionerna. Ordförande i delegationen är statssekreteraren hos storstadsministern. Övriga ledamöter är statssekreterare i Statsrådsberedningen och sju berörda departement. Ett kansli svarar för den löpande samordningen. Till delegationen har nyligen knutits två arbetsgrupper, en grupp med uppgift att inom Regeringskansliet samordna arbetet med storstadspolitiska frågor och en grupp som ska samordna myndigheters arbete med storstadspolitiska frågor.

Storstadssatsningen bygger på lokala utvecklingsavtal som träffas mellan staten och berörda kommuner. Storstadsdelegationen företräder staten och förbereder regeringens beslut om att godkänna utvecklingsavtalen. Avtalen utgör utvecklingsprogram för stadsdelarna med nulägesbeskrivning, analys, strategi och val av insatser. I avtalen redovisas en sammanhängande kedja av mål med de övergripande nationella målen beslutade av riksdagen och de lokala effektmålen som kommunerna tagit fram tillsammans med de boende och övriga aktörer. Arbetet bygger på samverkan, målstyrning och långsiktighet. Utvärderingar görs på såväl nationell, kommunal som på lokal nivå.

Inför nästa programperiod

I Kommissionens strategiska riktlinjer för tillväxt och sysselsättning 2007–2013 lyfts städer fram som prioriterade områden för att nå de uppsatta målen för tillväxt och social sammanhållning. I urbana områden bör fokus vara att förbättra konkurrenskraften och finna en balans mellan de ekonomiskt starkaste regionerna och övriga urbana områden. Åtgärder måste vidtas mot problem med social utestängning, hög och växande brottslighet och allmänt försämrad livskvalitet i utsatta urbana områden. Stödet ska inriktas på

¹⁰ Berörda kommuner: Malmö, Göteborg, Stockholm, Huddinge, Haninge, Södertälje och Botkyrka

att hantera ekonomiska, miljömässiga och sociala problem i storstadsområden.

Insatser bör också göras för att uppgradera den fysiska miljön, omvandla tidigare industriområden och bevara och utveckla den historiska och det kulturella arvet i stadsområdet. Vidare bör entreprenörskap, lokal anställning och stadsdelsutveckling stödjas. Utbudet av service bör anpassas efter befolkningens demografiska förändringar. För att attrahera mycket välutbildade människor är tillgänglighet, utbud av högkvalitativ utbildning och kultur samt goda förutsättningar för forskning och innovation viktiga.

Såväl ESF som ERUF ska kunna stödja vissa storstadsområden. Insatserna kan avse både den fysiska miljön, kulturarvet, företagandet och sysselsättningen samt lokal service till allmänheten. ERUF- och ESF-finansieringar ska kunna överlappa varandra i något större utsträckning i storstadssatsningar än i andra sammanhang. Insatserna ska göras utifrån en helhetssyn och ett aktivt deltagande från berörda parter för att åtgärda problemen. Program och fonder ska komplettera varandra.

Den svenska storstadssatsningen permanentas och konsolideras, dock utan att nya resurser har avsatts. De lokala utvecklingsavtalen anpassas inför kommande strukturfondsperiod. I januari 2006 inleds statens förhandlingar med kommuner om kommande lokala utvecklingsavtal. I förhandlingarna klargör vilka insatser som stat och kommun ska svara för inom avtalsperioden. Det statliga åtagandet anges bl.a. i berörda myndigheters regleringsbrev i form av specialdestinerade pengar till insatser eller andra medel för stadsdelsutveckling inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Kommunen avtalar om motsvarande insatser i de verksamheter som kommunen ansvarar för. Därtill finns möjlighet för andra offentliga verksamheter, privata aktörer, föreningar eller representanter för den sociala ekonomin att delta i utvecklingsarbetet i respektive kommun.

Våra synpunkter och förslag

Vi anser att det i Sverige finns goda förutsättningar att inom ramen för befintliga system uppnå de mål som finns uppsatta för städernas bidrag till tillväxt och sysselsättning i Kommissionens riktlinjer för sammanhållningspolitiken 2007–2013. Stadsdelsutveckling finansieras i fortsättningen i huvudsak via riktade medel från olika verk-

samheters ordinarie budgetar och inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen.

Inför den nya perioden föreslår vi att utveckling i stadsmiljöerna tydligare ska synliggöras i det regionala strategi- och programarbetet. Vi tolkar EU:s riktlinjer så att den nationella strategin ska utvisa hur storstadsfrågorna hanteras i Sverige. Vi har för övrigt samma grundinställning till regionalt utvecklingsarbete, vare sig det gäller utvecklingen i städer eller i andra miljöer med särskilda förutsättningar. RUP och RTP bör utvisa vilka insatser som behövs på olika nivåer i samhället och i olika regionala miljöer. RTP i län med storstäder bör, som vi ser det, kunna omfatta insatser och åtgärder i städer och tätorter enligt regionala prioriteringar. Det primära är att problem identifieras och att insatser koncentreras på att tillvarata alla möjligheter till tillväxt och ökad sysselsättning. Det är, enligt vår uppfattning, sekundärt i vad slags geografisk miljö detta sker.

Vi bedömer att RTP och de lokala utvecklingsavtalen kan komplettera varandra som instrument för såväl tillväxt som social sammanhållning för att minska de inomregionala skillnader som karakteriserar storstadsområden. Underifrånsperspektivet i de lokala utvecklingsavtalen är, som vi ser det, ett bra exempel på hur lokala processer kan drivas.

Eftersom storstadspolitiken redan är ett nationellt politikområde anser vi att det är en fråga för regeringen att avgöra om området ska särbehandlas genom en egen medelsram inom strukturfonderna. Alternativet till "öronmärkta" medel är att insatser i storstadsområdena får konkurrera om strukturfondsstöd med insatser på andra områden. Eftersom storstadspolitiken också har sin egen organisation kommer denna och den nya förvaltningsmyndigheten att behöva utveckla rutiner för att säkra samordningen.

<p>Vi föreslår att RUP och RTP ska beskriva insatser inom storstadspolitiken för att synliggöra dessa i det regionala utvecklingsarbetet. Regeringen bör besluta om storstadspolitiken ska ha en egen medelsram inom strukturfonderna. Den nya förvaltningsmyndigheten bör tillsammans med storstadsdelegationen utarbeta rutiner för samarbetet och samordningen i den kommande programperioden.</p>

6.5 Nationell samordning och nationellt partnerskap

Nationell samordning i relation till regionernas utvecklingsarbete

Till organisationsförslaget hör en funktion för nationell samordning och ett nationellt partnerskap. I förslaget har funktionen framför allt betydelse i relation till den regionala utvecklingsorganisationen. Inte minst medför det gemensamma målet för strukturfonderna, Regional konkurrenskraft och sysselsättning, behov av en stärkt nationell samordning. Nationell överblick över de regionala strategierna och operativa programmen behövs för att

- prioritera vissa insatser i operativa program – RTP m.fl.,
- uppmärksamma möjligheter till regionala samarbeten i program, insatsområden eller insatser – utvecklingsamarbete mellan län eller i funktionella regioner,
- sammankoppla länsvisa eller regionala program med sektorspolitiska program och insatser.

Hittills har projektprioriteringar framför allt gjorts fortlöpande under programperioderna. Insatser eller projekt har beviljats medel från strukturfonder och anslag för medfinansiering, så länge förutsättningar varit uppfyllda och det funnits medel kvar på anslagen. I den nya programperioden bör ambitionerna vara inställda på omfattande och långsiktiga satsningar.

Samordning och prioriteringar avseende olika statliga intressen är ytterst en fråga för regering och riksdag. Men när fler parter än statliga myndigheter är involverade i omfattande och långsiktiga insatser bör, enligt vår uppfattning, förhandlingar och samordning mellan representanter för de olika intressenterna organiseras i en särskild funktion på det nationella planet.

Det är rimligt att den föreslagna förvaltningsmyndigheten med sina fackkunskaper deltar som representant för staten i programarbetet, men vi utgår ifrån att det är regeringen som kommer att besluta om tilldelningen av medelsramar och länsvisa eller länsövergripande prioriteringar. Medelsramarna kommer att vara beroende av om några län väljer att helt eller delvis samarbeta om program och insatser. Oavsett detta, behövs en funktion för avvägning, dialog, förhandlingar och avgörande nationella prioriteringar om man i

flera län, var för sig, har ambitioner att satsa stora resurser på samma typ av insats. Andra faktorer som kan få betydelse för prioriteringen och medelsfördelningen är t.ex. om flera län som önskar samarbeta vill fördela insats och åtgärder mellan sig, om fler parter än statliga organ avses samfinansiera insatsen och om myndigheters sektorsprogram och insatserna i RUP och RTP bör anpassas till varandra.

Fler motiv för nationell samordning

Det finns också andra motiv till samordning på nationellt plan och till ett nationellt partnerskap. Några viktiga uppgifter är att

- stämma av länsvisa eller regionala strategier och program mot nationella sektorpolitiska mål och prioriteringar, den nationella strategin och strategier i EU samt mot svenska tolkningar av EU-regler i den nya programperioden. En sådan uppgift kan vara att löpande diskutera hur regionala strategier och program överensstämmer med det nationella målet för exempelvis arbetsmarknadspolitik.
- fastställa och göra åtaganden avseende nationellt angelägna program eller insatsområden eller i situationer som kräver akuta insatser,
- i partnerskap utarbeta former för systematiskt lärande av de utvecklingsprocesser samt uppföljningar och utvärderingar som har ägt rum och som förestår samt diskutera former för ledarskap i utvecklingsprocesser på alla nivåer i samhället.

Man kan förmoda att tolkningar av regler för nästa programperiod ofta kommer att diskuteras i EU, särskilt som medlemsländerna mer än hittills själva ska ta ansvar för att strategier och program genomförs korrekt. Länsvisa eller länsövergripande, funktionella strategier och program ska fortlöpande vara tolkade och avstämde mot EU-strategierna. Representanter för regeringen eller statliga myndigheter deltar i förhandlingar och arbetsmöten i EU. Men också svenska regioner genom t.ex. Sydsam, Central Sweden och North Sweden och organisationer i näringslivet, på arbetsmarknaden m.fl. är representerade i EU.

Vi ser ett behov av ett forum för att diskutera ståndpunkter och förmedla till parterna på hemmaplan vad som sker i EU-arbetet och i anknytning till detta.

Arbetsmarknadspolitiken och storstädernas utvecklingsfrågor är nationella politikområden. Landsbygdsutveckling är en viktig del i EU:s jordbrukspolitik och särbehandlas i program parallellt med RUP och RTP. Samtliga är exempel på områden som samtidigt har mycket stor betydelse för regional utveckling. Andra frågor som vi har nämnt – t.ex. skärgårds-, öbefolkningen och den samiska befolkningens utvecklingsvillkor – kan av speciella skäl komma att behandlas i nationella program. Vi utgår ifrån att det är regeringen som beslutar om vilka områden som ska särbehandlas i det regionala utvecklingsarbetet och på vilket sätt behovet av samordning ska tillgodoses. Därutöver bedömer vi att det finns behov av att fortlöpande stämma av frågor om samordningen mellan nationell politik och program och regionala strategier och program.

Ett annat motiv för nationell samordning är behovet av ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte och lärande i form av en samlad dialog och mellan aktörer på olika samhällsnivåer kring regionala utvecklingsfrågor. Hittills har vi sett många uttalanden om att vi ska lära av det process-, program- och partnerskapsorienterade arbetet, dra nytta av och återföra de erfarenheter som finns på lokal/regional och nationell nivå m.m. Som underlag för en sådan dialog och sådant lärande bör bl.a. utvärderingar av strukturfondsprogram och regionala program användas. Men det blir alltmer påtagligt att det saknas ett tydligt och samlat ansvar och kvalificerad utveckling av system för lärandet. Representanter för organisationer som vi har talat med, verifierar behovet och anser att frågorna bör diskuteras i en nationell samrådsgrupp eller ett nationellt partnerskap.

I en utredning om storstadspolitiken föreslås att ett institut för kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte och utvärdering av urban politik inrättas.¹¹ Vår uppfattning är att det är viktigt att lära av bl.a. storstadspolitiken metod med lokala utvecklingsavtal. Att inrätta ett separat nationellt institut vore dock att organisera för ett specifikt politikområde och därmed riskera att frågorna isoleras från de regionala utvecklingsfrågorna för övrigt. Dessa borde i stället sam-

¹¹ SOU 2004:79, *Allt ljus på storstadspolitiken lokala utvecklingsavtal? – Förslag till nationellt utvärderingsprogram*

ordnas tydligare med lärande, utvärdering m.m. i den regionala utvecklingspolitiken.

Nationell samordning är en väsentlig del av utvecklingsorganisationen. Vi föreslår att ett nationellt partnerskap med representanter för berörda parter – horisontellt och vertikalt – ska etableras för de uppgifter som fordrar nationell samordning.

Frågan om en nationell medelsreserv

Tillväxtdelegationen har refererat erfarenheterna från att på plats ha följt den pågående strukturomvandlingen i både större och mindre företag i kommuner. Delegationen såg konsekvenserna av slimmade organisationer, flytt och nedläggning av verksamheter, varsel och uppsägningar på arbetsmarknaderna och beskrev behovet av dels långsiktigt förebyggande insatser, dels insatser vid nationella kriser. För båda fallen behövs samråd och överenskommelser mellan parter på nationell nivå och särskilda finansieringsmöjligheter för åtaganden. Delegationen ansåg att en särskild fond borde inrättas för att underlätta omställningar och lindra konsekvenserna på orter som drabbas hårt av strukturomvandlingen. Fonden skulle vara ett komplement till de mer traditionella regionala stödåtgärderna. Den skulle komplettera de medel som enligt kollektivavtal avsätts för individuella åtgärder för övertalig personal. Fondmedlen borde få användas till att etablera funktionella gränsöverskridande nätverk men också för att påskynda etablering av nya företag, både vid långsiktig strukturanpassning och i akuta krissituationer.¹²

I förslaget till rådets förordning om allmänna bestämmelser för EG:s strukturfonder inför nästa strukturfondsperiod, föreslås att en medlemsstat på eget initiativ ska kunna avsätta ett visst belopp av de årliga stöden från strukturfonderna för att medlemsstaten ska kunna täcka kostnader vid oförutsedda lokala eller sektoriella kriser till följd av ekonomisk och social omstrukturering eller liberalisering av handeln.¹³ Oavsett om vi från svensk sida kommer att inrätta en sådan nationell medelsreserv eller inte, behövs enligt vår bedömning en medelsreserv för bl.a. krissituationer. Den skulle användas för att mer effektivt än hittills utveckla och sätta system och metoder för att förebygga kriser men även utnyttjas i

¹² *Vänd på kuttingen! Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*, SOU:2004:126

¹³ Förslag till rådsförordning 11548/05, Artikel 49

akuta situationer. Överenskommelser om berörda parter åtaganden skulle träffas i en partssammansatt grupp. Statens insatser skulle beslutas av regeringen och finansieras bl.a. via den nationella medelsreserven. – Vi har uppfattat att de svenska förhandlingarna i EU hittills inte har omfattat möjligheten att utnyttja strukturfonderna för uppbyggnaden av en sådan medelsreserv.

Vi föreslår att frågan om en nationell medelsreserv ska utredas. En medelsreserv som kan användas för förebyggande insatser och vid kriser, skulle kunna öppna för förhandlingar om flera parter åtaganden om insatser i speciella situationer.

Det nationella partnerskapet

Vi kan konstatera att det redan finns embryon till nationella partnerskap, bl.a. den så kallade fokusgruppen med regionföreträdare som statsrådet med ansvar för regional utveckling sammankallar till överläggningar vid olika tillfällen. I rapport 2 till utredningen, *Organisering för regional utveckling*¹⁴, diskuteras rollen för en nationell samordningsfunktion, där kallad Sammanhållningsdelegation. I rapporten underbyggs förslaget av bl.a. studier av organisationen i andra länder. Delegationen som föreslås, ska utöva strategisk ledning i gränssnitten mellan både nivåer och intressenter. Den ska vara brett sammansatt med riksdagsledamöter, myndighetsföreträdare, forskare och företagare. De viktigaste uppgifterna för detta nationella partnerskap skulle vara att fördela resurser mellan utveckling och förvaltning samt att vara ytterst ansvarig för utvärderingen av regional utveckling.

Det finns alltså både exempel och studier som understryker att behovet av nationell samordning är omfattande. Den hittillsvarande samordningen som främst avser statlig verksamhet i Regeringskansliet och myndigheter, räcker inte. I kontakterna med olika parter under utredningen har vi dock sett att det finns flera olika uppfattningar om vilka specifika samordningsuppgifter som är viktigast och hur dessa lämpligen bör organiseras. Det har inte varit möjligt för oss att fördjupa oss i frågorna inom ramen för vårt uppdrag. Vår slutsats är därför *för det första*, att ett nationellt partnerskap snarast möjligt bör formeras för uppgiften att bedöma och

¹⁴ Arne Eriksson, *Organisering för regional utveckling – balansera utveckling och förvaltning*, SOU 2006:5

ta ställning till nationella prioriteringar av regionövergripande program och insatser. Denna samordningsuppgift anser vi är en viktig del som kompletterar utredningens organisationsförslag.

För det andra anser vi att funktion och former för samordning på nationellt plan, dvs. uppgifter och sammansättning av ”en nationell delegation” bör utredas vidare.

<p>Vårt uppdrag har inte varit att närmare analysera och lämna förslag till funktion och former för en ökad nationell samordning. Vi konstaterar dock att det på en rad områden finns behov av mer långtgående nationell samordning i partnerskap än hittills. Vi föreslår därför att frågorna om nationell samordning och ett nationellt partnerskap ska utredas i särskild ordning.</p>

7 Uppföljning och utvärdering för ett lärande system

Inledning

En effektiv statlig styrning förutsätter uppföljning, resultatredovisning och utvärdering. Det gör det möjligt att bedöma måluppfyllelsen och att vid behov kunna förändra innehållet och formen på de statliga insatserna vilket i sin tur bidrar till lärande. Den regionala utvecklingspolitiken bör präglas av ett lärande arbetssätt där kunskaper och erfarenheter på ett mer metodiskt sätt används till att förnya och vidareutveckla politiken och det tvärssektoriella arbetssättet.¹

Lärande utvärderingar är i första hand en informationsskapande verksamhet. De syftar inte till att göra enkla jämförelser mellan förväntningar och faktiskt utfall enligt vissa på förhand uppställda parametrar. Utvärderingar av detta slag uppskattar det kontinuerliga lärandet och har inte primärt som syfte att utkräva ansvar för sådant som inte fungerat. I stället står gapet mellan riktlinjer och genomförande i fokus.²

Av regeringens riktlinjer för arbetet med RTP framgår att arbetet ska vara en läroprocess för såväl myndigheter, organisationer och företag som individer. Syftet med en lärande process är att de som berörs, kontinuerligt ska kunna dra nytta av de gemensamma erfarenheter som uppnås och därmed successivt kunna lösa nya uppgifter mer effektivt. Genom ett kontinuerligt lärande ska nya kunskaper kunna bidra till en vidareutveckling av ett tvärssektoriellt arbetssätt där uppföljningar och utvärderingar är nödvändiga inslag. Dokumentationen ska möjliggöra en effektutvärdering.³

¹ Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

² se SOU 2000:87 Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande

³ Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram, bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14

EU:s krav på utvärderingar

I riktlinjerna för nuvarande programperiod av EG:s strukturfonder finns riktlinjer för hur och när utvärderingar ska göras. I princip utvärderas programmen vid tre tillfällen: före (ex-ante), under (halvtid) och efter (ex-post) genomförandet. Utvärderingar ex-ante syftar till att studera det föreslagna programmets innehåll och planerade genomförande. Halvtidsutvärderingar har till uppgift att ge en underhandsbedömning av utvecklingen och möjligheterna att justera programinnehållet. Utvärderingen ex-post syftar till att fastställa effekter och effektivitet.

Av EU:s förslag till förordning inför kommande period framgår att strategiska riktlinjer, den nationella strategiska referensramen samt de operativa programmen ska utvärderas.⁴ Syftet med utvärderingarna är att förbättra kvaliteten, måluppfyllelsen och kontinuiteten i stödet från fonderna och genomförandet av de operativa programmen. Det ska ske mot bakgrund av den berörda medlemsstatens eller regionens särskilda strukturella problem samtidigt som hänsyn tas till målet om en hållbar utveckling och den relevanta gemenskapslagstiftningen. En utvärdering kan vara *strategisk* för att undersöka hur program utvecklas i förhållande till prioriteringar på nationell eller EU-nivå. En utvärdering kan också vara *operativ* för att stödja övervakningen av ett operativt program.

Ansvaret för genomförandet av utvärderingsverksamheten ska, beroende av omständigheterna, ligga hos medlemsstaten eller kommissionen i enlighet med proportionalitetsprincipen, utföras av oberoende utvärderare och finansieras från budgeten för tekniskt stöd inom strukturfonderna.

Medlemsländerna ska också tillhandahålla ekonomiska resurser för utvärderingarna samt organisera produktion och insamling av nödvändiga uppgifter.

För målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning ska medlemsstaten antingen göra en *förhandsbedömning* som omfattar samtliga operativa program eller en utvärdering för varje fond, varje prioriterat område eller varje operativt program. Den myndighet som ansvarar för att utarbeta programplaneringsdokumenten ska ansvara för genomförandet av förhandsbedömningen. Syftet med bedömningen ska vara att optimera fördelningen av budgetmedlen under de operativa programmen och förbättra kvaliteten i pro-

⁴ Förslag till rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden, 11548/05, artikel 45 – 47

gramarbetet. Här ingår bl.a. att identifiera och bedöma olikheter, brister och utvecklingspotential, mål som ska uppnås, förväntade resultat, kvantifierade mål, lärdomar från tidigare programarbete, kvaliteten på genomförandet, övervakning, utvärdering och ekonomisk förvaltning.

Under programperioden ska medlemsländerna under förvaltningsmyndighetens ansvar göra utvärderingar som är knutna till övervakningen av operativa program, särskilt om det vid övervakningen konstateras en väsentlig avvikelse från de ursprungligt fastställda målen eller om det har lämnats in förslag till en översyn av operativa program. Resultaten ska skickas till övervakningskommittén för det operativa programmet och till kommissionen.

Även kommissionen har ett ansvar för att utvärderingar görs och kan, på eget initiativ och i partnerskap med medlemsstaten, göra särskilda utvärderingar som är knutna till övervakningen av operativa program. Vidare ska kommissionen göra en efterhandsutvärdering för varje mål i nära samarbete med medlemsstaten och förvaltningsmyndigheterna. Utvärderingen ska genomföras för vart och ett av målen och syfta till att dra slutsatser som kan användas i politiken för ekonomisk och social sammanhållning. Den ska också identifiera de faktorer som har medverkat till att genomförandet av de operativa programmen blir en framgång eller ett misslyckande samt identifiera god praxis.

Samlade erfarenheter

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat hur länen genomfört och planerat uppföljningar och utvärderingar av arbetet med regionala tillväxtavtal.⁵ Statskontorets slutsats är att de regionala tillväxtavtalen har utvecklat tillväxtarbetet på regional nivå, men att ambitionerna om ett lärande arbetssätt bara delvis infriats. Länen har lagt tonvikten på att granska enskilda projekt eller åtgärder och att förstå arbetsprocessen snarare än att följa upp och utvärdera hur detta sätt att arbeta kan användas strategiskt i det regionala utvecklingsarbetet. Merparten av länen har genomfört uppföljningar och/eller utvärderingar på programnivå, som till stor del avsett processutvärderingar och utvärderingar i form av möten, dialoger och konferenser. En ökad samverkan och kreativitet på

⁵ Statskontoret, Det regionalpolitiska experimentet – Lärande nätverk för regional utveckling? (2004:5)

länsnivå ställer även ökade krav på att den nationella nivån ska fungera som ett ”metodiskt lärandesystem” där olika departement och myndigheter lär av varandra och bidrar till gemensamma lösningar. Analyser av den ekonomiska utvecklingen och av olika tillväxtindikatorer nämndes bara av ett fåtal län. Utvärderingar av de horisontella målen (jämförelse, integration och miljö) hade gjorts i begränsad omfattning.

I halvtidutvärderingarna av nuvarande strukturfondsprogram konstaterades bl.a. att uppföljningar på ett tydligare sätt bör ingå i en strategi för lärande och kommunikation. Förvaltningsmyndigheterna föreslogs fortsättningsvis ägna mer tid åt uppföljning för att ta tillvara och återföra erfarenheter. Enligt utvärderarna borde man systematisera uppföljningen av projekt av en viss storlek för att därigenom öka kvaliteten på erfarenhetsåterföring inom programmen.

Strukturfondsprogrammets indikatorer är många och mäter inte alltid det som bör mätas. Många projektägare vet inte ens vilka mål de förväntas uppnå. Ytterligare insatser behövs när det gäller definitioner så att projektägare, handläggare m.fl. har samma bild. Brister i indikator- och uppföljningssystem gör att de inrapporterade resultaten måste tolkas med försiktighet. I halvtidutvärderingarna uppmärksammades även att de horisontella målen var otillräckligt integrerade.

ITPS fick i regleringsbrevet för 2003 i uppdrag att föreslå hur den regionala utvecklingspolitiken ska kunna följas upp och effektutvärderas. ITPS pekade på behovet av att både centrala och regionala aktörer får systematiska verktyg i form av enhetliga analysunderlag med indikatorer och övergripande mål för att kunna effektutvärdera den regionala utvecklingspolitiken. Med de gemensamma indikatorerna som bas kan regeringen och regionerna utifrån gemensam kunskap inleda en dialog om innehåll och utformning av den regionala utvecklingspolitiken. Ett gediget och enhetligt analysunderlag kan hjälpa aktörerna att konkretisera vad regional hänsyn inom sektorpolitiken skulle kunna betyda i praktiken. Vidare kan de gemensamma indikatorerna användas av regeringen och regionerna för generell uppföljning av utvecklingen. Med hänsyn till regionala förutsättningar och nationella mål kan problem och möjligheter inventeras. ITPS anser att mer generella och även processororienterade utvärderingar av regionala program framför allt bör göras på regional nivå. Syftet med dessa är i första hand att utveckla de processer som genomförandet av den regionala politiken inne-

bär. I de flesta fall står sannolikt uppföljningar av processer och omedelbara resultat i centrum.

ITPS anser att det saknas både generella utvärderingsmodeller och indikatorer. En grundläggande ansats bör vara att försöka bedöma projekt utifrån förmågan att uppfylla målet om ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner.”⁶ Under år 2005 har regeringen gett ITPS i uppdrag att upprätta en databas med geografiska indikatorer för regionala analyser som kontinuerligt ska uppdateras.

Riksrevisionen har helt nyligen granskat den regionala projektverksamheten.⁷ Ungefär två tredjedelar av projekten, har enligt Riksrevisionen en viss eller hög fokusering på ekonomisk tillväxt, medan den återstående tredjedelen projekt har en låg fokusering. Granskningen visar bl.a. att brister i flera led lett fram till att den samlade kunskapen om projektverksamhetens resultat är otillräcklig. Länsstyrelser och andra stödgivare har organiserat beslutsfattandet så att det är svårt att se vilka prioriteringar och bedömningsgrunder som ligger bakom besluten. Uppföljningar av projekten sker oftast, åtminstone i administrativ och ekonomisk mening. Normalt granskar de stödgivande myndigheterna att projekten omfattat de aktiviteter som angivits i ansökan och att medlen använts till relevanta kostnader i projektet. Däremot förekommer inte några regelbundna utvärderingar av projekten efter att de avslutats. De flesta beslutsfattare ger skriftlig vägledning till stödmottagaren om hur projektet ska slutrapporteras. Vägledningarna är i många fall kortfattade och i vissa fall saknas de helt. Riksrevisionens granskning visar också att några länsstyrelser inte utnyttjat den del av anslaget som kan disponeras för uppföljning och utvärdering.

Enhetliga indikatorer saknas för att mäta graden av måluppfyllelse. Därmed försvåras en samlad information om projektens måluppfyllelse. Utvärderingarna försvåras också av att det finns alltför många små projekt. Riksrevisionen anser att bristerna inom den regionala projektverksamheten är så betydande att regeringen bör överväga en mer grundläggande omprövning av hur stödsystemen inom den regionala utvecklingspolitiken bör vara utformade. För att öka effektiviteten och måluppfyllelsen rekommenderas

⁶ ITPS, *Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?* (A 2004:011)

⁷ Riksrevisionen, *Fokus på hållbar tillväxt? – Statens stöd till regional projektverksamhet* (RiR 2005:28)

derar man att projektverksamheten ges en tydligare inriktning mot hållbar tillväxt. Öppenheten i beslutsfattandet bör öka och utvärderingar bör genomföras, bl.a. genom att ansvariga myndigheter och stödgivare får i uppdrag att utveckla enhetliga indikatorer inriktade mot måluppfyllelse. Vidare rekommenderas att projekten blir färre och större, dels för att öka näringslivets involvering i projekten, dels för att underlätta utvärderingar. Kontrollen av att regler efterlevs borde öka genom att en myndighet ges ett tydligt uppdrag att löpande bedriva sådan kontroll. Riksrevisionens granskning visar att utvärderingar i efterhand är sällsynta.

Våra synpunkter och förslag

De regler och riktlinjer som omgärdar såväl EU:s stödgivning som den nationella regionala utvecklingspolitiken visar att kraven på uppföljnings- och utvärderingsarbetet är omfattande. Ett flertal studier pekar dock på brister och svårigheter i att genomföra uppföljningar och utvärderingar för att visa på grad av måluppfyllelse. För att det ska vara möjligt att mäta effekter och resultat och därmed i förlängningen graden av måluppfyllelse, krävs tydliga mål och relevanta indikatorer. Flera studier visar även på brister och otydligheter i målformuleringar för den regionala utvecklingspolitiken.⁸

Halvtidsutvärderingar av strukturfondsprogrammen visar att genomförandeorganisationen har klarat administrationen av målprogrammen bra men brustit i uppföljning och utvärdering. Inför kommande period behöver system, rutiner och metoder för uppföljning och utvärdering fortsatt utvecklas, som gör det möjligt att bedöma insatsernas måluppfyllelse och hur insatserna förhåller sig till strategier och program. I överensstämmelse med bl.a. EU:s krav måste ansvaret för uppföljnings- och utvärderingsfunktionerna finnas klart definierade i den kommande genomförandeorganisationen.

Vidare måste former för erfarenhetsutbyte och lärande inom och mellan organisationens olika nivåer, men också inom och mellan län och regioner möjliggöras i syfte att genom återkoppling kunna dra nytta av varandras erfarenheter. Uppföljningar av projekt och

⁸ se ITPS (A2005:011) *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik – Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*, Bjarne Lindström och Riksrevisionen, (RiR 2005:6) *Regionalt stöd – styrs de mot ökad tillväxt?*

program hanteras bäst nära verksamheten, dvs. på den regionala nivån. Oberoende utvärderingar hanteras lämpligen på central nivå. Erfarenheterna måste samlas för att utgöra underlag för ett nationellt lärande.

Resultat av uppföljningar och utvärderingar måste komma till användning. I delbetänkandet uppmärksammade vi att förvaltningsmyndigheterna i nuvarande system uppgett att det finns alltför lite tid att lära av varandra och utbyta erfarenheter. Vi har sett få exempel på att utvärderingar används i förvaltningsorganisationen till stöd för gemensamt erfarenhetsutbyte och lärande. Vi anser därmed att det är en viktig uppgift för förvaltningsmyndigheten på såväl central som regional nivå att svara för att uppföljningar genomförs och oberoende utvärderingar initieras. Den bör också se till att återföra och sprida resultatet till en bred grupp av intressenter som en del av en lärande process.

Utöver frågan *hur* man organiserar utvärderingsarbetet och *vad* man utvärderar måste man även fråga för *vem* utvärderingar görs. Det reser i sin tur frågor om vilka modeller och utvärderingsinstrument som används. De modeller och metoder som finns att tillgå för uppföljning och utvärdering används för närvarande i begränsad omfattning till stöd för ett lärande processororienterat arbetssätt.

Ett utvecklingsarbete måste ses som en ständigt pågående process där man bygger in uppföljning som en naturlig del i utvecklingsarbetet. Vi ser därför ett behov av att intensifiera lärandet kring processororienterat utvecklingsarbete, både i och mellan organisationer, regionalt och nationellt. Uppföljningar och utvärderingar av kostnadseffektivitet och grad av måluppfyllelse ingår givetvis som viktiga delar av ett lärande system, men sådana mer kvantitativa studier bör kompletteras med kvalitativa aspekter om ledarskapet, nätverksarbetet, kulturella aspekter m.m.

I det direkta genomförandet finns därmed behov av att på ett systematiskt sätt även använda mer kvalitativa modeller för att beskriva händelseförlopp i syfte att se om verksamheten är på rätt väg. Vidare bör processen som sådan utvärderas för att ge viktig information om vad som fungerat väl respektive behöver ändras. Detta kan göras t.ex. i form av attitydundersökningar med ett brett urval av aktörer. Hur ser aktörerna på utvecklingsarbetet? Hur ser man på frågan om delaktighet, handlingskraft, strategiska överväganden, kunskapsåterföring, relationen till andra aktörer m.m.

Det ligger utanför vårt uppdrag att föreslå hur ett lärandesystem för regional utveckling ska stärkas. Vi kan dock konstatera att det i ett flertal studier framkommit att det finns ett glapp mellan mål och faktiskt utfall. Mål och relevanta indikatorer behöver preciseras för att göra det möjligt att fånga graden av måluppfyllelse och ge stöd till det processorienterade arbetssättet. Former för kunskapsåtervinning behöver utvecklas, så att man bättre än i dag kan ta tillvara och återföra erfarenheterna av arbetssättet. Kvalitativa utvärderingar bör också kunna ses i kombination med mer kvantitativa studier. Vi föreslår att regeringen ger ITPS i uppdrag att presentera hur dessa samband ser ut samt föreslå hur ett system för en mer systematisk erfarenhetsåterföring av utvärderingar bör utformas.

8 Konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av organisationsförslaget beskrevs i huvudsak i delbetänkandet och vi hänvisar därför till detta. Här kommenterar vi enbart konsekvenser som är föranledda av att vi nu har förtydligat förslaget på vissa punkter.

Den politiskt ledda utvecklingsorganisationen är enligt förslaget överordnad förvaltningsorganisationen. Program för regional utveckling ska processas i partnerskap i ett underifrånperspektiv. Vi förordar en tydlig fördelning av roller och ansvar mellan utvecklings- och förvaltningsorganisationen. Inom utvecklingsorganisationen beslutas *innehåll* i program samt insatser och projekt för genomförande av programmen för regional utveckling. Förvaltningsmyndigheten fattar *formella* (effektuerande) beslut i egenskap av förvaltnings-/attesterande/utbetalande myndighet. Myndigheten kan inte påverka innehållet i något annat fall än om insatser eller projekt strider mot gällande lagstiftning.

Vi föreslår också att regeringen ska premiera de KSO som samarbetar i större strategiska insatser. KSO ska då tilldelas samma andel av länsanslaget som de regionala självstyrelseorganen i dag har (ca 90 procent). Den andel av länsanslaget som länsstyrelsen disponerar minskar i motsvarande mån. I huvudsak kommer då KSO att besluta om finansiering av insatser och projekt från länsanslaget.

Förslagen betonar det demokratiska och politiska inflytandet på lokalt, kommunalt och regionalt plan. Det minskar det inflytande över utvecklingen som staten för närvarande har genom de myndigheter som nu leder programarbete, bedömer projekt och beslutar om finansiering vid genomförandet.

Förvaltningsmyndigheten och en beslutsgrupp (utskott) tar det formella beslutet om finansiering. Beslutet kan samordnas med myndighetens beslut om finansiering från strukturfonderna.

Vi anser att om KSO avstår från samarbete över flera län och enbart prioriterar insatser i det egna länet, ska nuvarande principer för fördelning av medel respektive förvaltning av länsanslaget bestå. Finansiering av ett visst projekt kan då också i fortsättningen behöva sökas från både KSO och länsstyrelsen. Om projektet ska finansieras med strukturfondsmedel krävs också beslut av förvaltningsmyndigheten. Så länge anslag för strukturfondsfinansiering och nationell medfinansiering är åtskilda och fördelade på flera instanser krävs olika beslut. Ju fler instanser som förvaltar och beslutar om pengar, desto sämre service för enskilda projektägare. Med en uppdelning på flera anslag och instanser kommer man att på särskilt sätt behöva arrangera för att formella beslut ska kunna tas i ett sammanhang.

Oavsett hur länsanslaget framöver administreras, kommer dock projektägare som söker stöd eventuellt att behöva beslut från flera statliga organ eller andra finansieringskällor. Med ett flertal källor kommer man att behöva samordna beslutsrutiner för att formella beslut ska kunna tas i ett sammanhang.

Förslaget om bildandet av en förvaltningsmyndighet innebär att hela eller delar av ett stort antal myndigheter övergår till denna. Vi förordar att en ny myndighet bildas, eftersom ingen av de nuvarande myndigheterna har erfarenhet av både de verksamhetsområden som ERUF och ESF finansierar. I nästa programperiod ska de båda fonderna samverka på ett helt annat sätt än i dag. Det kräver att verksamheter samordnas och kulturskillnader överbryggas.

Slutligen upprepar vi från delbetänkandet att det är upp till den föreslagna förvaltningsmyndigheten att fastställa sin egen interna organisation. Oavsett hur många regionala enheter myndigheten kommer att bestå av, anser vi att det behövs en regional närvaro. Antalet enheter får konsekvenser för myndighetens effektivitet, service mot kunder och, inte minst, den egna personalen som för närvarande är lokaliserad till myndigheter på många orter i landet. Den nya myndigheten får till uppgift att tillsammans med länen formera de regionala enheternas förvaltningsområden.



Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2004

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Bakgrund

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

Den regionala utvecklingspolitiken är uppdelad i tre verksamhetsområden:

1. Programlagt regionalt utvecklingsarbete

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

Verksamhetsområdet består av:

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

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

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

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

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

2. Kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling

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

3. Stöd till kommersiell service

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

Nuvarande genomförandeorganisation för de regionala tillväxtprogrammen

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande genomförandeorganisation för EG:sstrukturfondsprogram

Mål 1 och Mål 2

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

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

Mål 3

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

Förslag till reformering av EU:s sammanhållningspolitik

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

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

1. Konvergens

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

2. Regional konkurrenskraft och sysselsättning

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

Målet skall koncentreras till följande teman:

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

Insatserna skall finansieras av både ESF och ERUF.

3. Europeiskt territoriellt samarbete

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

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

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

Jämställdhetsperspektivet skall vara tydligt integrerat i alla program.

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

Behov av översyn

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

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

Uppdraget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren skall inte heller föreslå organisationen för revision av strukturfondsprogram.

Uppdragets genomförande och tidsplan

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

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

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

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

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
organisation för genomförande av EU:s
sammanhållningspolitik, m.m. (N2005:01)**

**Dir.
2005:112**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2005

Förlängd tid för slutredovisning av uppdraget m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 december 2004 tillkallade statsrådet Messing en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till organisation för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik m.m. Enligt direktiven (dir. 2004:177) skall uppdraget löpande redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och slutredovisas senast den 1 november 2005.

Med ändring av den beslutade tiden skall utredaren slutredovisa sitt uppdrag senast den 15 januari 2006.

Utredaren skall dock senast den 1 november 2005 i ett delbetänkande lämna sitt förslag avseende den nationella myndighet som avses i de ursprungliga direktiven inklusive beskrivning av personalpolitiska konsekvenser för närmast berörda befintliga myndigheter.

(Näringsdepartementet)

Ett fingerat exempel på funktionellt samarbete

Inledning

För att illustrera hur gränsöverskridande samarbete i större funktionella regioner skulle kunna fungera, har vi konstruerat ett exempel där fyra län ingår. Vi vill inte ange dem med bokstavsbezeichnungen, eftersom det kan föra tanken till de verkliga länen. Istället har länen fått namn.

I nästa programperiod kommer alla län att bl.a. kunna få finansiering från strukturfonderna till målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt till mål enligt program för landsbygdsutveckling (från ERUF och ESF samt från Jordbruksfonden).

Sedan länge påtalas behovet av kraftsamling kring mer utvecklingsdrivande och dynamiska satsningar. Enligt vårt organisationsförslag ska de KSO som samarbetar kring strategiska satsningar kunna tilldelas hela utvecklingsdelen (för projektverksamhet) av det s.k. länsanslaget. KSO skulle därmed ha starkare förhandlingskort, dvs. mer pengar att lägga i potten för att förhandla fram samordnade insatser av olika offentliga och privata aktörer. De operativa verksamheternas länstillhörigheter är ofta ointressanta för aktörer i näringslivet och ofta även för offentliga aktörer med nationella uppdrag (forskningen, organisationer, sektorsmyndigheter, t.ex. Vinnova). Där avgör i stället temat och inriktningen av verksamheterna vilken ”geografi”, dvs. vilka funktionella regioner, som utkristalliserar sig.

De benämningar vi använder i programhierarkin är strategiska (prioriterade) insatsområden – insatser – projekt (aktiviteter), där insatsområden är den mest generella nivån och projekt avser nivån för preciserade aktiviteter.

Exemplets förutsättningar

Ava, Bergs och City län gränsar till varandra, Dals län gränsar inte till något av de övriga länen. I alla fyra länen finns kommunala samverkansorgan, KSO. Länen har delvis lika, delvis olika naturgivna förutsättningar och struktur i näringslivet och på arbetsmarknaden. I varje län utarbetas RUP/RTP, som antas av de politiska beslutsgrupperna. Vi utgår ifrån att det operativa programmet omfattar "godkända" insatser under det samlade målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning som kan finansieras via strukturfonderna och medfinansieras nationellt.

När länens program "läggs bredvid varandra" visar sig bl.a. ett mönster enligt tablån nedan. Förutsättningarna är genomgående förenklade för att förtydliga exemplet.

Strategiska insatsområden	Län Ava	Län Berg	Län City	Län Dal
1. Innovationssystem		X	X	X
2. Investeringar för lärande i arbete	X	X	X	
3. Främjande av entreprenörskap	X	X		X
4. Transportsystem	X			X

Länsövergripande strategier

Tablån ger alltså exempel på teman som finns i flera RUP/RTP och som efter kvalificerade analys- och samrådsprocesser är identifierade som de mest angelägna, strategiska utvecklingsområdena i länen.

På nivån strategiska insatsområden där det är fråga om att lyfta fram ett litet antal teman, är rubriceringarna tillräckligt allmänna för att återfinnas och överensstämman mellan många RUP/RTP. De teman som finns i exemplet ovan skulle kunna vara hämtade ur verkliga program. Överensstämmande teman i de länsvisa insatsområdena ger underlag för att sammanställa ett antal länsövergripande "storregionala" insatsområden. Likartade naturgivna förutsättningar, gemensam arbetsmarknad och näringslivsstruktur genererar troligen ofta överensstämmande teman mellan län inom ett geografiskt sammanhängande område.

Regeringen, som beslutar om medelsramar, ska enligt vårt förslag premiera de KSO som samordnar utvecklingsarbetet i gemen-

samma strategiska insatsområden. I en situation där alla fyra länen utan undantag prioriterar utveckling på samtliga områden 1–4, är förslaget lätt att genomskåda. Regeringen skulle mot bakgrund av den gemensamma ”storregionala strategin” besluta att varje KSO i länen ska disponera medlen för projektverksamhet i länsanslaget. Men i ett verkligt fall framkommer troligen varierande mönster – i exemplet är program/projekt 1 gemensamt för Bergs, City och Dals län, program/projekt 2 återfinns i Ava, Bergs och City län och program/projekt 4 i endast två av de fyra länen. I exemplet gränsar några, men inte alla län till varandra. I praktiken kan ett tema för ett insatsområde finnas i flera län på stora avstånd från varandra. Det gäller inte minst för innovationssystem och kluster som kan utvecklas till agglomerat av företag, FoU-institutioner m.fl. med verksamheter som samverkar.

Insatsområdet Främjande av entreprenörskap

Vi antar att RUP/RTP i Ava län behandlar problem med kompetensbrister i småföretag. I insatsområdet Främjande av entreprenörskap ingår ett antal insatser och åtgärder, bl.a. arbetsplatsförlagda och –anpassade utbildningar och IT-support. Programmen i Berg och Dal som är län med traditionella bruksmiljöer, innehåller insatser för att utveckla entreprenörskap och därmed stärka nyföretagande.

Eftersom insatsområdet huvudsakligen överensstämmer mellan de olika RUP/RTP kan det föranleda överläggningar mellan länen om att driva temat Främjande av entreprenörskap som ett gemensamt strategiskt insatsområde. Länen har delvis olika projektmenyer i insatsområdena, t.ex. satsningar på inkubatorer, kapitalförsörjning, anpassad utbildning. Vissa projekt avser att lösa problem som är generella, t.ex. utbildningar i entreprenörskap eller småföretagandets administration, attitydpåverkan i bruksmiljöer, bildande av nätverk av småföretag. Andra projekt, t.ex. investeringar i inkubatorer eller företagsbyar, är i praktiken alltid lokaliserade till någon eller några kommuner inom ett enskilt län. Fysiska investeringar och andra aktiviteter som är bundna till en bestämd ort kan naturligtvis bara utföras där. Men före investeringen kan det finnas skäl att inventera planering och lösningar över en större region. Planeras fler företagskuvöser i närområdet? För vilken typ av nya företag och med vilka faciliteter? Kan något sam-

utnyttjas? Erfarenheterna och lärandet genom olika konkreta projekt kan givetvis också delas.

Hur bör regeringen ta ställning?

Vi anser att samarbete i större strategiska insatser över större regioner ska premieras genom att KSO tilldelas 90 procent av länsanslaget. Det bör räcka med att KSO visar att samverkan är etablerad och kan redovisas på åtminstone något betydelsefullt insatsområde. Det skulle komplicera uppläggningsen alltför mycket om tilldelningen skulle trappas upp från nuvarande nivå (ca 40 procent) med ytterligare andelar av anslaget som var beroende av antalet insatsområden man samarbetar i.

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Omprövning av medborgarskap. [2]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]