

Regeringen

Svenska Kommunförbundets syn på den framtida strukturpolitikens utformning

Sammanfattning

Utgångspunkterna för Svenska Kommunförbundets ställningstagande är EU-kommissionens syn på strukturpolitiken som presenteras i Agenda 2000. Underlaget för våra synpunkter och förslag består av ett flertal studier av erfarenheterna hittills av det nuvarande strukturfondsarbetet i kommunerna samt av ett stort antal konferenser på regional nivå.

1. Synpunkter som i huvudsak riktas till EU-kommissionen

Kommunförbundet anser att det översiktliga förslaget till strukturpolitik enligt Agenda 2000 utgör en bra utgångspunkt för reformering av strukturpolitiken. Några påpekanden är dock nödvändiga.

- Vi anser att mål 6 skall bibehållas som ett stödprogram för utveckling av den nordiska glesbygden. Mål 6 skall ha samma status som mål 1 när det gäller stödprocent och stödåtgärder. En förklaring av uttrycket "speciella arrangemang" fordras.
- Det föreslagna nya mål 2 anser vi skall kunna tillämpas dels i fast avgränsade regioner, förutsatt att kriterierna uppfylls, dels i kommuner som har eller kommer att få allvarliga strukturproblem.
- Vi anser det föreslagna mål 3 angeläget. Det är särskilt viktigt att inriktning mot kompetenshöjning och förberedelse för arbetslivet finns med även i nästa programperiod. Vi anser vidare att insatser i stadsområden bör ingå i det nya mål 3 i stället för i det nya mål 2.
- De tre föreslagna gemenskapsinitiativen tillstyrks med prioritet för inter-regionalt och transnationellt samarbete. LEADER bör vara kvar under nästa programperiod. Ramen för pilotprojekt bör förstärkas och utrymme för små projekt finnas kvar.

- Vi instämmer i kommissionens syn på partnerskapet men vi vill gå längre genom att ge den enskilda medlemsstatens regering samt regionala och lokala organ ett ökat ansvar för EU-bidragens hantering i det egna landet.
- I syfte att underlätta den nationella medfinansieringen föreslår vi att dels bidragsprocenten höjs från nuvarande låga nivå i de geografiska målprogrammen, dels privat finansiering medges upp till en viss andel av den nationella medfinansieringen.
- En angelägen uppgift är att effektivisera och förenkla i fondbyråkratin. Vi anser att möjligheterna för detta förbättras genom att dels medlemsstaten samt regionala och lokala organ får ett ökat ansvar enligt föregående punkt, dels att kommissionen medger nationella anpassningar i strukturfondernas regelverk.

2. Synpunkter som i huvudsak riktas till regeringen

- Beslutsorganisationen måste förändras så att vi undviker onödig byråkrati. Möjligheter till ökad decentralisering bör undersökas i varje program. Minskning av antalet beslutsgrupper bör prövas.
- Företagens engagemang måste förbättras, vilket kan ske genom att samordna de nationella och europeiska stödsystemen, förenkla och förtydliga reglerna för näringslivets medverkan samt överväga medverkan av företagens organisationer i beslutsorganisationer.
- Regeringen måste låta partnerskapen delta i uppläggnings- och programarbetet och låta kommuner och landsting få ett reellt inflytande i dessa faser. Företrädare för kommuner, ~~och~~ landsting och de nya förbunden för regional försöksverksamhet skall godkänna programdokumenten innan dessa överlämnas till kommissionen.
- Det är inte hållbart att kommunerna tvingas lämna förskott till projektägare för att komma igång. Ändring måste ske snarast.
- Vi anser att regeringen måste ta ett fast grepp över administrationen av EU-bidragen så att fondbyråkratin kan hållas på en rimlig nivå.

Allmänna utgångspunkter

När vi nu har passerat halvtid i genomförandet av de under 1995-96 godkända programmen (SPD), har planeringen för nästa period, 2000 - 2006, påbörjats. Kommissionens allmänna ställningstaganden till den framtida strukturpolitiken framgår av Agenda 2000 som bildar en viktig utgångspunkt för debatten framöver. Det gäller inte minst frågan om strukturpolitikens framtida resurser med hänsyn till utvidgningen österut och behovet att fortsätta reformeringen av EU:s jordbrukspolitik. Regeringen har nyligen presenterat

sin allmänna syn på Agenda 2000.¹ Innan dess har regeringen presenterat sina ståndpunkter beträffande EU:s framtida regional- och strukturpolitik.²

De sammantagna målen innebär att strukturpolitiken skall ge ungefär 50 000 nya arbetstillfällen i Sverige 1995 - 1999. Hittills har ingen av de pågående utvärderingarna kunnat ange graden av måluppfyllelse. Övervakningskommittéerna bär ansvaret för att programmen utvärderas. Vi befinner oss i ett läge där vi förväntas ge konkreta synpunkter på hur den kommande strukturpolitiken bör utformas samtidigt som vi saknar en klar bild av den nuvarande strukturpolitikens resultat i Sverige i form av måluppfyllelse.

Emellertid anser vi oss ha fångat in en stor mängd erfarenheter av strukturfondsarbetet hittills. Det gäller framför allt frågor rörande processen men också en del indikationer från det kommunala arbetsfältet rörande programmets genomförande. Sedan knappt ett år har vi bedrivit olika studier av strukturfondsarbetet sett ur ett kommunalt perspektiv. Särskilda utredningar har genomförts som underlag för våra synpunkter. Det gäller mål 3 och mål 4 samt gemenskapsinitiativen LEADER II och INTERREG II.

Målgrupper för de synpunkter som lämnas i föreliggande skrivelse är ytterst svenska regeringen och EU-kommissionen. En del synpunkter riktar sig enbart till regeringen, andra enbart till kommissionen. I sammanfattningen redovisas Kommunförbundets synpunkter med fördelning på de huvudsakliga adressaterna.

Agenda 2000 - allmän inriktning

Kommunförbundet delar i huvudsak kommissionens utgångspunkter för den framtida strukturpolitiken vad gäller behovet av ökad koncentration, effektivitet och förenkling. Bland de frågor som Kommunförbundet önskar klarlagda kan nämnas behandlingen av de nationella stöden i förhållande till EU:s stöd.

Vi vill särskilt betona vikten av att samordna stödinsatserna så att EU-bidragen kompletterar de nationella regional- och arbetsmarknadspolitiska insatserna. Det är också angeläget att även i fortsättningen styra insatserna till fasta stödområden. Det innebär att vi måste se över våra egna stödformer så att de tillsammans med EU-stöden leder till ökad koncentration och effektivitet.

Vid sidan av koncentration är ledorden i Agenda 2000 effektivisering och förenkling. I dessa hänseenden är emellertid aktstycket vagt utformat. Det talas allmänt om utvecklade partnerskap och decentralisering som vägar till effektivisering. Man får lätt intrycket att förenklingen ligger i att göra färre rubriker och fler underrubriker. Kommunförbundet menar att dessa uttalanden inte innebär garantier för effektivisering och förenkling. I avsnittet

¹ Utrikesminister Lena Hjelm-Walléns inlägg vid allmänna rådets möte den 15 september 1997.

² Närings- och handelsdepartementet, PM 1997-06-19 "Europeiska unionens regional- och strukturpolitik - Sveriges regerings positioner inför förhandlingarna om inriktningen efter år 1999

"Minska fondbyråkratin" (s. 9) ger vi en del synpunkter på vad som ytterligare krävs.

Agenda 2000 - de föreslagna geografiska målen

Kommunförbundet föreslår att mål 6 bibehålls som ett stödprogram för utveckling av den nordiska glesbygden. Målet skall ha mål 1-status vad gäller stödprocent och stödberättigade åtgärder. Ett exempel på stödberättigade åtgärder enligt mål 1, men som inte tillåts enligt mål 6, är investeringar i infrastruktur. När det gäller att stimulera företagsinvesteringar bör detta ske genom ökad samordning av EU:s strukturpolitik och den nationella regionalpolitiken. Det är viktigt att kommissionen preciserar vad som menas med att vidta "speciella arrangemang" för mål 6.

Vi föreslår vidare att det nya mål 2-stödet får tillämpas i såväl fasta som tillfälliga stödregioner/-kommuner, förutsatt att uppsatta kriterier uppfylls. En anledning till denna tänkta tillämpning av det nya mål 2 är att strukturproblemen i många fall drabbar enskilda kommuner och att de inte alltid kan förutses på förhand. Som komplement till fasta regionala avgränsningar erfordras därför ett flexibelt system där mål 2-stöd kan sättas in för de kommuner som drabbas eller kommer att drabbas av strukturomvandling under programperioden.

Agenda 2000 - behov av horisontella program

I Agenda 2000 föreslås ett nytt mål 3 som är en sammanslagning av nuvarande mål 3 och mål 4. Åtgärderna inriktas på kompetenshöjning, livslångt lärande, åtgärder mot social utslagning m.m. Programmet är horisontellt och skall även ingå i programmen för mål 6 och mål 2.

Kommunförbundet anser att det finns ett stort behov av ett horisontellt mål 3. Det nya mål 3 bör omfatta insatser för kompetensutveckling enligt nuvarande mål 4 och för bekämpning av problem med arbetslöshet och social utslagning i stadsområden. Problemen kan vara väl så stora i stadsområden utanför storstäderna. När det gäller insatser i stadsområden bör insatserna koncentreras mot lokala sysselsättningsinitiativ och styras utifrån de lokala partnerskapens vilja att pröva nya arbetsätt och metoder. Vi anser att genomförandet av nuvarande mål 3 varit alltför snävt inriktat på åtgärder som redan handhas i den traditionella nationella arbetsmarknadsorganisationen.

Erfarenheterna av nuvarande mål 3 är positiva vad gäller partnerskapet och de ökade finansieringsmöjligheterna. Däremot är de negativa p.g.a. den tungroddhet som föranleds av byråkrati och omfattande regelverk. Få projekt är avslutade och utvärderade.

Beträffande nuvarande växtkraft mål 4 finns liknande negativa erfarenheter av byråkratin som för mål 3. Däremot finns i övrigt - enligt vår studie av mål 4 - en samstämmig uppfattning rörande behovet av mål 4. Detta gäller arbetsplats- och kompetensutveckling inom såväl det privata näringslivet som kommuner och landsting. En mindre del (15%) av resurserna i mål 4 riktar sig

till arbetsenheter i kommuner och landsting. Växtkraft mål 4 är unikt så till vida att det är första gången som EU-bidrag riktas till offentliga sektorn. Bilden är här inte entydig. Arbetet kom sent igång och det har varit svårt att få fram bra projekt. Enligt vår studie av växtkraft mål 4 är den främsta orsaken till detta de stora nedskärningarna som vård- och omsorgssektorn varit utsatt för. Många kommuner anser att det skulle behövas betydligt större tilldelning av EU-bidrag för att mål 4 skall bli intressant på kommun-nivå.

Agenda 2000 - reducereing av antalet gemenskapsinitiativ

I Agenda 2000 föreslås att antalet gemenskapsinitiativ reduceras till tre: ett för interregionalt och transnationellt samarbete, ett för landsbygdsutveckling samt ett för utveckling av "Human resources". Budgetramen föreslås sänkt från nio till fem procent av strukturfondsbudgeten.

Kommunförbundet tillstyrker den föreslagna inriktningen av gemenskapsinitiativen och att initiativen resursmässigt prioriteras till förmån för det interregionala och transnationella samarbetet. Medlemsutvidgningen kommer dels att medföra ökat samverkansbehov mellan länderna kring Östersjön, dels att öka kraven på transnationella utvecklingsprojekt. Av stor vikt i detta sammanhang är att regelverken för strukturfonderna harmoniseras med regelverken för Phare- och Tacisprogrammen. Vi vill tona ned inslaget av "spatial planning" som i betydelsen fysisk planering är en kommunal uppgift.

Kommunförbundet anser att LEADER II innehåller en intressant arbetsform - en underifrån process - med aktivt deltagande på gräsrotsnivå. Vår studie av LEADER II visar att initiativet har stora möjligheter att stimulera landsbygdsutvecklingen i leaderområdena, men att det i dagsläget är för tidigt att dra några slutsatser om resultaten. Introduktionen av LEADER-programmet i Sverige har gått trögt vilket berott på bristande samordning på nationell nivå. Mycken onödig kraft och tid har ägnats åt att inom varje leaderområde klara ut olika formaliteter. När arbetet väl kommit igång har emellertid entusiasmen tagit över. Vi anser att LEADER bör finnas kvar under nästa programperiod.

En särskild fråga gäller förändringen av EU:s jordbrukspolitik. På vilket sätt kommer reformeringen av bidragssystemet att påverka våra bygder? Hur kommer extramedel för landsbygdsutveckling att hanteras inom eller utom ramen för strukturstödet enligt mål 6 och det nya mål 2? Så länge oklarheter finns i dessa frågor är det svårt att se i vilken grad landsbygdens behov tillgodoses i Agenda 2000.

Agenda 2000 - behovet av medel för pilotprojekt

Pilotprojekten skall bli färre och större föreslår kommissionen. Budgetramen föreslås vara oförändrat ungefär en procent av regionalfondens respektive socialfondens samlade bidragsram.

När det gäller strukturfondernas stöd till pilotprojekt föreslår Kommunförbundet en utökning av budgetramen. Anledningen är att stödet har vunnit stor uppskattning i kommunerna. Ansökan kan lämnas direkt till kommissionen d.v.s förbi den svenska stödbyråkratin. Den föreslagna inriktningen mot färre och större projekt förefaller diskutabel. Vi menar att små projekt kan vara minst lika innovativa och nydanande som stora.

Synpunkter på partnerskapet

I Agenda 2000 berörs partnerskapet mellan kommissionen och medlemsländerna. Kommissionen pläderar för en bättre ansvarsfördelning som innebär en förenkling av strukturfondernas förvaltning och för större flexibilitet och decentralisering vid genomförandet. Kommunförbundet tillstyrker en förändrad arbetsfördelning så att medlemsstaten får ett ökat ansvar för genomförandet och att kommissionens uppgifter främst utgörs av övervakning, utvärdering och kontroll på programnivå. Detta är dock enligt vår uppfattning inte en tillräcklig förutsättning för att strukturpolitiken skulle bli effektivare. För att så skall bli fallet erfordras dessutom förändring och förenkling i regelverket för strukturfonderna. (Se s. 9 om fondbyråkratin, 3:e st).

Kommunförbundet anser det utomordentligt angeläget att alla åtgärder för förberedelser, programarbete och genomförande sker med största möjliga förankring hos de lokala och regionala partnerskapen och i en demokratisk process där kommuner och landsting ges ett avgörande inflytande över samtliga faser. Arbetet med förberedelser och programarbete för innevarande programperiod har tyvärr inte präglats av detta synsätt, vilket föranlett en utbredd kritik från kommuner och landsting mot regeringens uppläggning av strukturfondsarbetet. I samband med en gemensam uppvaktning från Kommun- och Landstingsförbunden i början av 1996 framfördes denna kritik. Det blev också signalen till ett konstruktivt samarbete mellan regeringskansliet och de båda förbunden under det fortsatta genomförandet.

Vår förhoppning är att detta samarbete skall fortsätta i form av en dialog om den framtida strukturpolitikens uppläggning och genomförande. För att manifesteras de folkvaldas inflytande föreslår vi att de förslag som blir resultatet av nästa periods programarbete skall godkännas av företrädarna för kommuner och landsting innan de överlämnas till kommissionen. Det bör påpekas att i försökslänen Kalmar och Skåne har kommuner och landsting övertagit statens ansvar för den regionala utvecklingen. Vi kan notera att partnerskapen fungerar väl inom arbetet för de flesta program och att de starkt bidragit till att genomförandet fungerat relativt väl.

Beslutsorganisationen behöver ses över

Vi har i Sverige valt en genomförandeorganisation som på olika sätt skiljer sig från de övriga medlemsländernas. För de geografiska målen finns beslutsgrupper - särskilda myndigheter - vilka självständigt beslutar om EU-bidrag. Beslutsgrupperna består av representanter för berörda kommuner, landsting, länsarbetsnämnder och länsstyrelser. Regionförbund inom den startade försöksverksamheten bör givetvis överta länsstyrelsens represen-

tation i förekommande beslutsgrupper. Kommuner och landsting har tillsammans majoritet. I så måtto präglas den svenska modellen av en jämförelsevis långtgående decentralisering. Å andra sidan har de statliga myndigheterna inflytande ~~genom ordförandeskapet och~~ genom de jämförelsevis stora resurserna för medfinansiering av de enskilda projekten. Dessutom betjänas beslutsgrupperna av sekretariat där personalen som regel hämtats från länsstyrelserna. När det gäller mål 3 och mål 4 ligger beslutanderätten hos länsarbetsnämnden respektive Svenska EU-programkontorets regionala samordnare. Till dessa myndigheter finns knutet regionala kommittéer bestående av partnerskapen i länen. I dessa regionala kommittéer är kommunerna i regel representerade av berört länsförbund.

Ansvarsfördelningen mellan beslutsgrupp och länsstyrelse är oklar. Beslutsgrupperna skall i egenskap av myndigheter fullt ut tillerkännas uppgiften att fatta beslut om EU-bidragen samt svara för den granskning som ligger till grund för utbetalning. Länsstyrelsens uppgift bör inskränkas till att enbart fatta beslut om medfinansieringen. Ansvarsfördelning tydliggörs om beslutsgrupperna har ett eget sekretariat.

Kommunförbundet anser att beslutsorganisationen måste förändras så att vi undviker onödig byråkrati. En väg att uppnå detta är att i högre grad utnyttja möjligheterna till beslutsdelegation. Beslutsdelegation till rätt nivå medför dessutom fördelar vad gäller deltagande och engagemang i strukturfondsarbetet.

Vi anser att kommunerna kan och bör ta ett ökat ansvar för besluten om EU-bidrag. Kommunerna bör även avgöra vilka som bör delta i besluten från det lokala partnerskapet. Det skall givetvis gälla beslut av EU-bidrag till projekt som avser lokal utveckling och där man inom målområdet enats om att i form av ett ramprogram bryta ut delar av målprogrammet (SPD). Denna möjlighet ges för närvarande i mål 6-programmet, där bl.a. Jämtlands län valt att tillämpa en modell för delegering av beslut till kommunerna. Vi anser att denna princip om delegering till lokal nivå också bör prövas inom andra målområden och målprogram, förutsatt att det finns en vilja att ta ansvar och att det bedöms medföra fördelar i hanteringen av EU-bidragen.

Andra vägar till effektivisering kan vara att minska antalet beslutsgrupper/beslutsmyndigheter genom ökat samarbete mellan två eller flera län, där så är lämpligt. Fördelarna med en minskning av antalet beslutsgrupper måste alltid vägas mot nackdelarna ur demokratisk synpunkt. Att inrätta egna beslutsgrupper för Torsby och Ljusdal är att kraftigt överdriva länsgränsernas betydelse. Samverkan med grannlänen kan åstadkommas utan att kommunerna behöver förlora nämnvärt i inflytande. Sammanläggningar av län till storlän som Skåne och Västra Götaland bör även bidra till en rationalisering av myndighetsstrukturen. Det kan även gälla samverkan mellan mindre län på flera håll i landet. I beslutsorganisationen för mål 4 finns nu två myndigheter, Svenska EU-programkontoret och AMS. Administrationen skulle avsevärt förenklas om det endast funnes en myndighet.

Förutsättningarna för nationell medfinansiering måste förbättras

Flera av de problem som påträffats under den första tiden av genomförandet berör olika frågor om offentlig medfinansiering. Vi har sedan våren 1997 informerat staten om kommunernas försämrade möjligheter att medfinansiera EU-projekt. De ekonomiska kalkyler som Kommunförbundet upprättat visar med all tydlighet att kommunerna kommer att få avsevärt försämrade ekonomiska förutsättningar och därmed sämre möjligheter än hittills till medfinansiering. Inom landstingen finns motsvarande problem. Både Statskontoret och NUTEK har gjort studier som bekräftar detta. Riksrevisionsverket konstaterar i en aktuell rapport att länsstyrelsernas möjligheter till medfinansiering minskar framöver.

Vi menar att vid utformningen av regelverket inför nästa period måste medfinansieringen ordnas på ett radikalt annorlunda sätt. En ökad bidragsprocent är ett sätt att minska trycket på kommunerna och andra offentliga medfinansierare, ett annat är att tillåta privat medfinansiering upp till en viss gräns. Troligtvis är en kombination av dessa metoder att föredra. Därigenom skulle sådana problem som vi idag ser i främst mål 2 och 5b rörande den nationella medfinansieringen inte kunna uppstå. Utsikterna ~~att~~ engagera näringslivet skulle ~~dessutom förbättras förbättras och investeringar i~~ infrastrukturen underlättas. Idag får den privata finansieringen inte medräknas som en del av den nationella medfinansieringen av EU-bidrag.

Det finns skäl som talar för att en dylik konstruktion skulle öka intresset och därmed konkurrensen om EU-bidragen. Detta bör i sin tur leda till ökad kvalitet i projekten och därmed större möjligheter till målpuffyllelse.

Åtgärder som förbättrar näringslivets engagemang

En del av de problem som rör företagens medverkan härrör från det faktum att stödområdesavgränsningen för den nationella regionalpolitiken och EU:s strukturpolitik inte stämmer överens. En bättre anpassning bör leda till minskade inslag av krångel och onödig byråkrati, samt öka näringslivets förståelse för systemet. Det mycket detaljerade och svårtolkade EU-regelverket upplevs vidare som en belastning för näringslivet och leder till utdragna ansökningsprocedurer ofta förenade med osäkerhet hos sökanden om stöd-villkor m.m. En ökad tillämpning av de nationella stödordningarna också vid beslut om EU-bidrag skulle vidare underlätta såväl ansökningsförfarande som utbetalningar och kontroll.

Ett önskemål som fanns redan tidigt i planeringen av nuvarande struktur-fondsarbete var att få med näringslivet i processen. Vid utarbetandet av en ny beslutsorganisation bör i programarbetet möjligheterna övervägas att få ökad representation från näringslivet. I så fall kan representanter för företagen och den "sociala ekonomin" komma med i beslutsgrupperna för de geografiska målprogrammen. Detta bör leda till ökad delaktighet och engagemang från företagets sida i strukturfondsarbetet.

Minska fondbyråkratin

Det finns en generell kritik mot de sena utbetalningarna av EU-bidrag. Detta har flera förklaringar. Dels tog det lång tid innan projektägarna lärde sig rekvirera, dels sammanhänger det med utbetalningsrutinerna hos de berörda verken. Särskild kritik har riktats mot AMS, vars långsamma rutiner lett till ett utbrett missnöje i genomförandet av de nuvarande mål 3- och mål 4-programmen.

I dessa frågor anser vi att regeringen och kommissionen måste enas om betydligt kraftfullare åtgärder, inte bara med tanke på den kommande planeringsperioden. Problemen går till viss del att lösa redan under innevarande period. Hittills har främst kommunerna tvingats ta på sig bördan att förskottera EU-bidrag till mindre likvida projektägare. Det är inte hållbart att systemets funktion tillåts bero på kommunernas ekonomiska situation. Regeringen måste finna ett alternativ till detta ogenomarbetade och obestämbara system för förskottering.

Det är vår bestämda uppfattning att hela systemet måste förenklas och "försvenskas". Det handlar i hög grad om att behandla EU-bidragen efter liknande principer som det svenska stödsystemet. Ett villkor är att regeringen får ett ökat ansvar för insatser som görs i det egna landet. Därmed öppnas möjligheter för att behandla EU-bidragen efter liknande principer som det svenska stödsystemet vad gäller regler för beslut, redovisning, utbetalning och kontroll. Ett annat villkor är att kommissionen minskar detaljregleringen i strukturfondernas regelverk med ökade möjligheter till nationella anpassningar. Exempelvis skulle möjligheterna till nationella anpassningar kunna gälla program av förhållandevis liten ekonomisk omfattning. (Jmf. s. 6 om partnerskapet, 1:a st).

Följden är att den centralistiska överprövningen genom övervakningskommittéer skulle kunna upphöra. Kommissionens roll i och inflytande över genomförandet skulle därmed minska och istället inriktas på övervakning, utvärdering och kontroll.

Eftersom det primära ansvaret för EU-bidragen även fortsättningsvis åvilar de fondförvaltande generaldirektoraten finns enligt vår uppfattning en uppenbar risk att förenkling av ett led i fondbyråkratin leder till mer krångel i andra led av byråkratin. Kommunförbundet anser att i diskussionen om effektivisering och förenkling måste olika åtgärder belysas i termer av effekter för administrationen som helhet.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Margot Wikström