

## Strukturpolitikens tillämpning i Sverige

Avsikten med denna promemoria är att ge en översikt över arbetet med EUs strukturfonder i Sverige med tonvikt på kommunernas roll i sammanhanget. Vi vill särskilt återge den diskussion som förs mellan olika intressenter och peka på några kritiska frågor vad gäller genomförandet av de olika programförslag som lämnats till EU-kommissionen för godkännande.

Tyngdpunkten i arbetet kommer nu att läggas på genomförandet, där kommunerna har en mycket viktig roll, vilket också framhålls i EU-kommissionens regionalpolitiska arbetsprogram för 1995: "To assure transparency and partnership the regional and local levels and the social partners have to be involved closely in programming and programme implementation."

Rapporten består av två delar, där den första är en sammanfattande översikt över de kända förutsättningar som gäller. Den andra är en beskrivning över hur kommunerna kan arbeta med implementeringen av programmen.

### Del 1. Sammanfattande översikt

I det följande beskrivs kortfattat förutsättningarna för att genomföra de olika utvecklingsplaner och program som inlämnats till EU-kommissionen för godkännande. Det handlar om det avsatta beloppet av EU-bidrag, dess fördelning på mål, målområden och gemenskapsinitiativ m m.

### EU-bidraget och dess fördelning på mål

I mars 1994 beslutade EUs ministerråd att avsätta en bidragsram för Sverige på totalt 1420 MECU för perioden 1995-99. I slutet av mars 1995 blev det klart med det avsatta EU-bidragets fördelning på målområden.

Mål	MECU 95-99	MSEK/ÅR*
-----	------------	----------

2	160	296
3-4	520	962
5a	208	385
5b	138	255
6	252**	466
<hr/>		
Summa	1278	2364
<hr/>		
Gemenskapsinitiativ m m	142	263
<hr/>		
Totalt	1420	2627

\* Vid en antagen kronkurs på 9,25 SEK/ECU

\*\* Ett totalt bidrag på 280 MECU minskat med 10% d v s mål 6-områdets bidrag till gemenskapsinitiativ m m på 28 MECU

### **EUs geografiska stödmatta**

I mars fastställdes också den slutliga geografiska avgränsningen enligt mål 2 och 5b. För mål 6 var denna fastställd redan i mars 1994 till följd av medlemskapsförhandlingarna. Kartan för de geografiska avgränsade målområdena omfattar totalt 125 av Sveriges 288 kommuner. Som synes av kartan utgör cirka 2/3 av ytan geografiskt stödområde.

## EU-bidragets fördelning på regioner

De EU-bidrag som avsatts för varje geografiskt mål (2, 5b och 6) har i sin tur fördelats på regioner. Följande EU-bidrag, folkmängd och bidrag/invånare gäller:

MÅLOMRÅDE	ANTAL K:ER	ANTAL INV	BIDRAG MECU*	BIDRAG ECU/INV
Mål 2 - Bergslagen	24	409000	67	164
Mål 2 - Fyrstad	4	152000	24	158
Mål 2 - Norra kusten	4	210000	36	171
Mål 2 - Ångermanland	3	102000	18	176
Mål 2 - Blekinge	4	92000	15	163
Mål 5b Norra bältet	13	208000	42	201
Mål 5b Västra bältet	14	170000	30	176
Mål 5b Sydöstra Sverige	20	290000	48	166
Mål 5b Gotland	1	58000	11	190
Mål 5b Skärgården		30000	7	233

\* Under perioden 1995-99

Motsvarande bidrag - d.v.s exklusive gemenskapsinitiativen - i mål 6-området är 560 ECU/invånare, ett bidrag som till skillnad från bidraget till mål 2 resp. 5b, skall användas för insatser inom samtliga mål. Det innebär att utvecklingsplanen för mål 6-området omfattar insatser även inom de horisontella målen 3, 4 och 5a. I utvecklingsplanerna för mål 2 och 5b ingår inte insatser enligt de horisontella målen. EU-bidrag får i dessa fall sökas av de medel som avsatts för mål 3, 4 och 5a och på villkor som framgår av de program som slutligen skall godkännas av EU-kommissionen.

## Vad betyder EU-bidraget? - ett räkneexempel

Det sagda visar att det är svårt att jämföra storleken på det totala EU-bidraget som går till olika regioner i landet. En sak är dock säker. Mål 6-området får det klart största bidraget, mätt i ECU/invånare. Hur stort bidraget blir i varje kommun går inte att förutse. Tillgången till konkurrensdugliga projekt och policyn för genomförandet medför att kommer att variera år från år. Vid antagande om att EU-bidragen kommer att fördela sig någorlunda jämnt mätt per invånare och i tid skulle exempelvis en kommun med 10000 invånare tillföras 4-6 MSEK

per år om kommunen ingår i mål 2- eller mål 5b-område. En kommun i mål 6-området skulle på motsvarande sätt tillföras 8-12 MSEK per år i EU-bidrag.

## Gemenskapsinitiativ m m

Programarbetet för målområdena är nu avslutat och det återstår att programlägga gemenskapsinitiativen.

För gemenskapsinitiativ m m finns avsatt 10% av den totala bidragsramen för Sverige, 142 MECU. Av denna summa reserveras 9% för gemenskapsinitiativ d v s de särskilda program med speciellt intresse för EU. Resten, 1%, utgör stöd för regional utveckling på gemenskapsnivå, s k artikel 10-stöd. Det handlar om stöd till dels olika aktiviteter som kommissionen tat initiativ till, dels pilotprojekt med stort intresse för gemenskapen.

För Sveriges del uppgår avsättningen för gemenskapsinitiativ till totalt 127,8 MECU 1995-99, motsvarande cirka 236 MSEK/ÅR. Följande program är aktuella.

INTERREG	
Samarbete över nationsgränser	35,1%
SME	
Stärka små och medelstora företag	12,6%
EMPLOYMENT	
Arbetsmarknadsåtgärder för kvinnor, handikappade och ungdomar	18,4%
ADAPT	
Kompetensutveckling för redan anställda	10,0%
LEADER	
Landsbygdsutveckling	12,6%
URBAN	
Utveckling av stadsområden	3,0%
KONVER	
Utveckling av orter med tidigare försvarsindustri	2,9%
PESCA	
Utveckling av tidigare fiskeberoende orter	3,1%

Avsikten är att fram till mitten av augusti ta fram förslag till program för vart och ett av de olika initiativen, varefter regeringen översänder dem till EU-kommissionen.

## **Del 2. Kommunerna och genomförandet**

I det följande beskrivs förberedelserna för genomförandet med tonvikt på kommunernas intresse att engagera sig i olika delar i EU-processen. Som vi skall visa finns ett starkt tryck på staten att ge kommuner och landsting (de folkvalda organen) ett ökat inflytande över EU-bidragens användning. Regionalt finns idag olika synsätt på hur ansvaret för utvecklingsfrågorna bör fördelas mellan stat, kommun och landsting.

### **Något om ansvarsfördelningen på regional nivå**

I arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna har normalt de svenska kommunerna en stark ställning. Det beror främst på att kommunerna har ett mycket brett verksamhetsfält, ett långtgående självbestämmande och en erkänd kompetens. Genom sitt breda ansvarsområde svarar kommunerna för en betydande del av näringslivets infrastruktur.

Länsstyrelserna utgör statens förlängda arm och har av tradition en stark ställning i frågor om regional utveckling. Av anslaget för regional utveckling är knappt 1 Mrd medel som länsstyrelserna förfogar över för regionala utvecklingsinsatser. Större delen av medlen riktas mot stödområden, huvudparten i norra Sveriges inland, i princip motsvarande mål 6-området enligt EUs avgränsning. Observera att ansvaret för arbetsmarknadspolitiken och de jämförelsevis större resurserna för t ex omskolning, rekryteringsstöd, ungdomsåtgärder m m, ligger utanför länsstyrelsernas revir. Inom EUs strukturpolitik utgör arbetsmarknadspolitiska insatser en betydande del.

Frågor om näringsliv och arbetsmarknad är statliga ansvarsområden. Trots detta har under flera decennier kommunerna engagemang ökat inom dessa områden. Kommunerna har i dag en väletablerad och viktig roll i arbetet med frågor om näringsliv och lokal utveckling. Landstingen har å sin sida valt att tillsammans med staten finansiera den regionala organisationen för stöd till små och medelstora företag (SMEs).

### **Kontroversiella frågor**

På regional nivå har länsstyrelserna byggt upp bra relationer främst med kommunerna. Från kommunernas sida uppfattas i regel länsstyrelsen som en nödvändig part för att stödja utvecklingsprojekt av olika slag. Många kommuner anser dock att ett kommunalt inflytande över de statliga sektorsbundna medlen på regional nivå vore önskvärd. Man menar att effektiviteten av de samlade medlens användning därigenom skulle öka. Emellertid har staten inte visat några tecken på att dela med sig av ansvaret till kommunerna för de statliga medlens användning.

Landstingen har länge strävat efter att öka sin verksamhet och slagkraft i frågor om regional utveckling. Dessa ambitioner har från länsstyrelser och kommuner inte framkallat någon entusiasm. Man menar bl a att landstingen saknar kompetens inom området och att frågan snarare gäller att begränsa än utöka antalet aktörer. Men frågan har fått förnyad kraft genom den statliga regionberedningen, som i sitt slutbetänkande pläderar för att inrätta sk regionparlament. Tanken är att sammanföra alla väsentliga uppgifter på regional nivå under ett direktvalt organ.

En sådan utveckling skulle medföra att statens roll vad gäller regional utveckling reduceras kraftigt. Kommunerna skulle inte beröras vad gäller ansvar och verksamhetsinnehåll. Däremot skulle kommunerna hamna i en situation där de övergripande frågorna handhas av något slags överkommun, ett scenario som i diskussionen om den kommunala självstyrelsens utveckling knappast väcker gehör från kommunerna.

## **EU-regioner ger nya perspektiv på rollfördelningen**

Debatten om den regionala ansvarsfördelningen tycks ta ny fart mot bakgrund av de förslag till genomförande av de utvecklingsplaner och program som överlämnats till EU-kommissionen. Här har vad vi kan se att valet av organisation för genomförandet inte följer samma modell. En del är mer benägen att betona länsstyrelsernas roll i genomförandet medan andra synes vara mer inne på att låta regionerna själva avgöra valet av organisation. Programarbetet har tyvärr bedrivits så snabbt att utrymmet för att diskutera olika alternativ för programmets genomförande varit mycket begränsat.

De olika målområden som fastställts som grund för insatser enligt EUs strukturpolitik kännetecknas av att de skär länsgränser och i vissa fall även kommungränser. Mål 6-området berör 43 kommuner i 7 län. Mål 2-området Bergslagen berör 24 kommuner i 5 län. Mål 5b-området Sydöstra Sverige berör 20 kommuner i 4 län. Endast i tre fall inryms stödområdet i samma län. Det gäller Ångermanland, Blekinge och Gotland.

Det sagda är naturligtvis en direkt följd av de kriterier som lagts till grund för avgränsningen av stödområde. Även om vissa anpassningar har gjorts efter vad som känns riktigt från svensk synpunkt kan de olika målområdena sägas vara homogena sett ur ett EU-perspektiv. Därmed har öppningar skapats för att utveckla delvis andra samverkansrelationer än tidigare. Detta märks tydligt i alla de spontana gruppbildningar som skett sedan den preliminära stödmattan rullades ut i december förra året. I nästan samtliga målområden har kommunerna, i regel tillsammans med berörda landsting, tillsatt politiska styrgrupper.

## **Styrgruppernas arbete och syn på programarbetet**

Gemensamt för de tillsatta styrgrupperna har varit att påverka programarbetet. Det har bl a gällt att påverka valet av statlig utredare. Det har i vissa fall även gällt att ge förslag till programskrivningar inom insatsområden som kommunerna bedömer viktiga framöver. På grund av den knappa tiden har detta som regel inte hunnits med. Det har normalt varit utredarnas sekretariat som svarat för programskrivningarna. Kommunernas chanser att påverka har inskränkt sig till de synpunkter som kunnat ges genom sina representanter i utredarnas referensgrupper.

En slutsats är att kommunerna via styrgrupperna haft små reella möjligheter att påverka programarbetet. Trots detta tycks inte kommunerna ha några allvarliga invändningar mot programstrukturen. Däremot är man i flera fall direkt missnöjd med utredaras val av genomförandeorganisation. Det gäller de fall där utredaren föreslagit ett system med en central kommitté och länsvisa genomförandegrupper som ansvariga för genomförandet. I stället vill man att regionen själv skall tillsätta den kommitté och det sekretariat som behövs för genomförandet. Regionen måste få ett eget ansikte. I så fall bör den också ha ett direkt inflytande i genomförandet, dvs över hur EU-bidragen bör användas för att få största nyttan i regionen. Förläggningen av den egna kommitténs sekretariat är inte oväsentligt. Sekretariatet har vanligtvis ett mycket stort inflytande.

## **Förberedelser för genomförandet - exemplet Bergslagen**

Inom allt fler kommuner riktas intresset mot olika frågor kring genomförandet. Vilka projektidéer bör vi vidareutveckla till konkreta projekt? Hur bör vi arbeta i det lokala partnerskapet? Hur skall vi få med det lokala näringslivet i planeringen av projekten? Vad krävs för att ansöka om EU-bidrag till olika projekt? Frågorna hopar sig.

I det följande ges som exempel en kort beskrivning av hur förberedelserna lagts upp i Bergslagen. Sedan tidigare har ett visst samarbete byggts upp mellan kommunerna i Bergslagen. Vid ett stormöte i Ludvika i december 1994 bestämdes att styrgruppen i fortsättningen skall ta till vara kommunernas och landstingens intressen i EU-processen. Gruppen utökades med en representant för landstingen och består nu av sju ledande politiker från regionen. Förutom uppgiften att påverka programmet har gruppen tagit fram en strategisk plan för genomförandet.

Planen består av tre delar: (1) Projektsamverkan, (2) EU-utbildning och (3) Kommunikation.

(1) Projektsamverkan bygger på tanken att det finns projekt som är av gemensamt intresse för samtliga 24 kommuner och 5 landsting i regionen. Arbetsgrupper om vardera 10-14 experter har utsetts för att undersöka vilka gemensamma projekt som är aktuella inom följande områden som kommunerna anser särskilt viktiga:

- Utbildning
- Näringsliv
- Informationsteknik
- Kultur/Turism
- Kommunikationer
- Miljö/Hälsa

I arbetsgrupperna medverkar sakkunniga, mestadels från de större kommunerna i regionen. Landstingen har utsett två personer per grupp. Arbetet i grupperna förväntas komma igång under juni månad. Resultaten skall avläsas i konkreta förslag till projektbeskrivningar vilka presenteras vid ett stormöte under hösten 1995.

(2) Utbildning i praktisk EU-kunskap genomfördes i Avesta 2-3 maj. Avsikten var att specialutbilda en eller två tjänstemän i varje kommun/landsting vad gäller Eus fonder och program. Tanken är att kommunerna/landstingen skall få möjligheter att utbilda en vidare krets på hemmaplan och på så sätt öka beredskapen för att starta ett engagemang i EU-genomförandet.

(3) Kommunikation avser möjligheterna att inrätta ett datorbaserat konferenssystem där kommunerna och eventuellt andra deltagare dels kan få information om EU och projektarbetet, dels kan byta erfarenheter under arbetets gång. Svenska Kommunförbundet har erbjudit sig vara värd för datakonferensen.



