

ESI-FONDERNA:
FÖRBEREDELSENA INFÖR
PROGRAMPERIODEN
2014-2020



JONAS HUGOSSON, HÅKAN OTTOSON & GÖRAN HALLIN

På uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting

Maj 2015

BAKGRUNDEN

Den Europeiska sammanhållningspolitiken genomförs i sjuåriga program, parallellt med EU:s långtidsbudgetar. Varje ny period föregås av ett omfattande budget- och programmeringsarbete, på EU-nivån, på nationell nivå samt på lokal och regional nivå.

Inför varje ny programperiod genomförs vanligen även förändringar i mål, programförutsättningar, regelverk, genomförandeorganisation etc. I denna programperiod har den strategiska ansatsen fått ett tydligt genomslag i genomförandet av sammanhållningspolitiken, som blir till ett viktigt instrument för att nå Europa 2020 målen.

Genomförandet av sammanhållningspolitiken och dess strukturfonder bygger på en tydlig partnerskapsprincip där bl.a. den lokala och regionala nivån ska involveras i planering och genomförande. Detta uppdrag syftar till att analysera hur just frågan om den lokala och regionala nivåns inflytande har hanterats inför den programperiod som nu inleds.

UPPDRAGET

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har vänt sig till Kontigo med en förfrågan om att genomföra en dokumentation och analys kring förberedelseprocessen för den nya programperioden.

Rapporten är tänkt att tjäna som ett underlag för SKL:s kommande arbete med, intressebevakning kring och påverkan av EU:s struktur- och investeringsfonders (ESI) utformning och genomförande inför kommande programprogramperioder.

Analysen utgår, i enlighet med uppdragets syften, från ett lokalt och regionalt perspektiv. Detta innebär att analysen tar sin utgångspunkt i det gemensamma ramverket och i förordningarna som avser "code of conduct", partnerskapsprincipen, den programgemensamma tematiska koncentrationen och fondsamordningen. En ytterligare viktig utgångspunkt för undersökningen är innebörden i begreppet territoriell sammanhållning, t.ex. när det gäller att ta hänsyn platsers behov och territoriella särdrag i utformningen av de kommande insatserna.

Uppdraget omfattar en analys av processerna kring framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen och programmen finansierade genom ERUF, ESF och Landsbygdsprogrammet. Fokus ligger på de nationella och regionala programmen, men berör också de territoriella samarbetsprogrammen.

PARTNERSKAPSPRINCIPEN

Den första frågan för uppdraget rör hur partnerskapsprincipen beaktats och tillämpats i de svenska processerna. Några exempel på frågeställningar som vi sökt besvara och kritiskt belysa är:

- Vilka har förutsättningarna för ett reellt lokalt och regionalt inflytande varit?
- I vilken mån har kommunerna inkluderats?

- Hur har uppdragen till myndigheterna (i första hand Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet, Jordbruksverket, Vinnova och Energimyndigheten) beaktat partnerskapsprincipen?

SAMRÅD OCH PARTNERSKAPSÖVERENSKOMMELSEN

Nästa del i analysen rör samrådsprocessen kring partnerskapsöverenskommelsen. Här ingår frågor som:

- Har de relevanta aktörerna deltagit i samrådet?
- Har de som deltagit haft tydliga mandat att representera den grupp de avsett att representera?
- Hur har förutsättningarna för dialog sett ut?

FONDSAMORDNING

I studien ingår också att analysera hur Sverige i processen har levt upp till ambitionerna kring fondsamordning. En mer specifik frågeställning i det sammanhanget rör den regionala nivåns förutsättningar för att i genomförandet driva samordningen av fonderna.

UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

Uppdraget vilar i allt väsentligt på en kvalitativ metod, grundad på ett stort antal intervjuer genomförda i olika former.

De intervjuade kan indelas i kategorier, som regeringskansliet, myndigheter, regionala företrädare, kommunala företrädare och EU-kommissionen. Representanter för samtliga involverade departement, för alla myndigheter med utpekade ansvar för fondernas genomförande, för så gott som samtliga län och för ett mindre antal kommuner.

Utöver detta har vi framför allt på den regionala nivån eftersträvat en blandning av politiker och tjänstemän bland respondenterna. Tjänstemän från samtliga län har intervjuats, medan intervjuerna med politiker har varit mer begränsade och omfattar representanter för knappt hälften av länen.

Intervjuerna har genomförts på två huvudsakliga sätt, dels som personliga intervjuer och då företrädesvis på telefon (ett antal besöksintervjuer har dock också genomförts), dels i gruppform med både regionala tjänstemän och politiker med särskilt ansvar i förberedelsearbetet.

Utöver intervjuerna består underlaget också av en mängd dokument, bl.a. förordningstexter och direktiv främst från EU-kommissionen, ett stort antal färdiga program och programförslag samt ett urval ex ante-utvärderingar för flera program.

FÖRORDNINGAR OCH REGELVERK

Det nya regelverket ger en starkare legal grund för regionalt och lokalt inflytande genom att flernivåstyrning fått en tydligare skrivning i förordningstexterna. Samtidigt ges programmen en mer direkt koppling till gemenskapsnivån genom Europa 2020, partnerskapsöverenskommelser, tematiska mål och ett tydligare resultatfokus.

När förra programperioden inleddes 2007 påbörjade EU-kommissionen arbetet med att analysera inriktningen av sammanhållningspolitiken under den kommande sjuårsperioden 2014-2020. I och med den nya färdriktningen bedömdes sammanhållningspolitiken som högst relevant, men man ansåg också att den behövde förändras och kompletteras. I den processen fanns också en kritik mot fördelningen av EU:s budget, däribland inriktningen av sammanhållningspolitiken, uttalad från flera medlemsstater.

En finansiell kris följt av en budgetkris har sedan dess drabbat stora delar av EU hårt och har också i hög grad påverkat den strategiska och ekonomiska styrningen av EU. Det har resulterat i en övergång från Lissabonstrategin till Europa 2020 och i en starkare ekonomisk styrning av politiken. Genom den europeiska planeringsterminen som pågår under ett halvår samordnas medlemslänternas berörda politikområden. Siffermål i strategin anpassas till respektive medlemslands förutsättningar genom ett nationellt reformprogram. Uppföljningen av genomförandet sker varje år genom den europeiska planeringsterminen.

INKLUDERANDE TILLVÄXT

Europa 2020-strategin utgör sedan juni 2010 EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi. Europa 2020-strategin ska bidra till en tillväxt som är:

- **Smart:** genom effektivare investeringar i utbildning, forskning och innovation,
- **Hållbar:** genom en övergång till en koldioxidsnål ekonomi och ett konkurrenskraftigt näringsliv och
- **Inkluderande:** stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning.

Med den nya strategin införs ett nytt ramverk som bygger på fem övergripande mål som också ska omvandlas till nationella mål. Det gäller sysselsättning, forskning och innovation, klimatförändringar och energi, utbildning och fattigdomsbekämpning. För att förverkliga strategin och för att nå resultat så sker en starkare ekonomisk styrning av EU:s och medlemsstaternas politik. All gemensam politik inklusive sammanhållningspolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken berörs.

För att ytterligare stärka genomförandet av Europa 2020 strategin har EU kommissionen utvecklat sju huvudinitiativ eller arbetsprogram fördelat på de olika prioriterade områdena.

- **Innovationsunionen** ska förbättra de grundläggande villkoren och tillgången till finansiering för forskning och innovation så att innovativa idéer kan omvandlas till produkter och tjänster som skapar tillväxt och arbetstillfällen.
- **Unga på väg** ska stärka utbildningssystemens resultat och underlätta ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden.

- **En digital agenda för Europa** ska påskynda utbyggnaden av höghastighetsinternet och utnyttja fördelarna med en digital inre marknad för hushåll och företag.
- **Ett resurseffektivt Europa** ska bidra till att koppla isär ekonomisk tillväxt och resursanvändning, stödja omställningen till en koldioxidsnål ekonomi, öka användningen av förnybara energikällor, modernisera vår transportsektor och främja energieffektivitet.
- **Industripolitik för en globaliserad tid** ska förbättra företagsklimatet, särskilt för små och medelstora företag, och stödja utvecklingen av en stark och hållbar industribas med internationell konkurrenskraft.
- **En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen** ska modernisera arbetsmarknaderna och ge människor ökad egenmakt genom kompetensutveckling under hela livet i syfte att öka deltagandet på arbetsmarknaden och bättre anpassa tillgången och efterfrågan på arbetsmarknaden, inbegripet genom arbetskraftens rörlighet.
- **Europeisk plattform mot fattigdom** ska garantera social och territoriell sammanhållning så att tillväxtens och sysselsättningens fördelar kommer många till del och att människor som drabbats av fattigdom och social utestängning kan leva ett värdigt liv och aktivt delta i samhället.

TERRITORIELL SAMMANHÅLLNING

Vid sidan av ekonomisk och social sammanhållning betonar det nya Lissabonfördraget även territoriell sammanhållning. Det innebär att den lokala och regionala nivåns förutsättningar ska tas tillvara på ett bättre sätt, för att frigöra de potentialer som finns i alla delar av EU. En viktig utgångspunkt för att detta ska få effekt är flernivåstyrning. Samspelet och koordineringen mellan

alla nivåer, inklusive den makroregionala nivån (EU:s strategi för östersjöregionen), akademien, näringslivet och det civila samhället kan sägas bli centrala för att målen ska uppnås.

EN STRATEGISK ANSATZ

Ett gemensamt regelverk för ESI-fonderna ska stärka genomförandet och minska risken för ineffektivt utnyttjade resurser och överlappande insatser. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt Europeiska havs- och fiskerifonden berörs. Fonderna integreras i EU:s ekonomiska styrning och ska bidra till förverkligandet av Europa 2020 genom att engagera nationella, regionala och lokala intressenter. Genomförandet av insatserna för tillväxt och sysselsättning förutsätter politiskt engagemang på samtliga nivåer. Samordningen innebär:

- en koncentration av resurserna till Europa 2020-målen genom ett begränsat antal gemensamma tematiska mål som fonderna ska bidra till,
- förenkling genom mer enhetliga förfaranden för planering och genomförande,
- ett ökat fokus på resultat,
- övervakning av resultaten mot avtalade mål,

Inom dessa områden identifierar medlemsstaten och regionerna synergier mellan olika EU- instrument på nationell och regional nivå, under både planeringsfasen och genomförandet.

Ett annat viktigt inslag i denna strategiska inriktning är partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) som medlemsstaten ska ta fram i nära dialog med de olika politiska nivåerna. PÖ ska koppla samman det europeiska perspektivet med EU 2020-målen samt med det svenska perspektivet byggt på Sveriges utmaningar och möjligheter. Viktiga utgångspunkter för partnerskapsöverenskommelsen är Sveriges nationella reformprogram¹, de landspecifika rekommendationerna 2014², EU-kommissionens positionspapper 2012³ samt utvärderingar från programperioden 2007–2013. Parterna förutsätts delta i utarbetandet av PÖ, lägesrapporter, i utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av programmen.

För att maximera investeringarnas påverkan måste medlemsstaterna koncentrera insatserna till elva prioriteringsområden som angetts från EU kommissionen och som varje program har att förhålla sig till. Viktiga insatsområden är forskning och innovation, entreprenörskap och en koldioxidfri ekonomi. Excellens i forskning ska med stöd av Horisont 2020 kopplas till struktur och investeringsfonderna genom regionala innovationsstrategier (Smarta specialiseringsstrategier). Genom denna metod ska alla regioner identifiera sina potentialer och finansiera insatserna genom lämpliga fonder för att på sikt stärka sitt deltagande i Horisont 2020 och därmed stärka genomförandet av Europa 2020.

Ytterligare ett inslag i genomförandet av ESI-fonderna i denna programperiod var att frågan om hållbar stadsutveckling explicit lyftes in på agendan.

¹ Sveriges nationella reformprogram 2014. Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

² (2014/C 247/25) Rådets rekommendation av den 8 juli 2014 om Sveriges nationella reformprogram 2014, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2014.

Genomförandet av Europa 2020 förutsätter därtill en integrerad ansats och Kommissionen öppnar i sina riktlinjer därför för två olika och delvis nya modeller för integrerade territoriella ansatser. Lokalt ledd utveckling (CLLD) och integrerade territoriella investeringar (ITI)

CLLD är i princip den metod som utvecklats inom bl.a. LEADER-delen av Landsbygdsprogrammet och URBACT-initiativen och som möjliggör att man inom ett geografiskt område överlåter genomförandeansvaret av programmet till en lokalt ledd grupp – Local Action Group – som är sammansatt både av offentliga, privata och ideella aktörer. I det nya regelverket öppnas för att metoden skall kunna användas inom flera olika territoriella områden och inom flera fonder.

ITI är ett nytt verktyg som bygger på en snarlik princip som CLLD. Även här sätts lokalt eller regionalt avgränsade (territorial) behov i fokus. Regelverket möjliggör att man bildar en ITI inom ett territoriellt avgränsat område med syfte att friare kunna använda flera investeringsprioriteringar inom ett program, flera program, flera fonder och även flera finansiella instrument för att samlat möta en given utmaning. Till skillnad från CLLD är ITI inte förbehållet ett bottom-up perspektiv. En ITI kräver någon form av organisatorisk ledning, som i princip kan bestå av ordinarie ansvariga myndigheter, eller en kombination av olika myndigheter.

Det gemensamma huvudsyftet med de två verktygen är att vidga möjligheterna att koordinera EU:s olika fonder och instrument utifrån

³ Position paper Sweden. Position of The Commission services on the development of the Partnership agreement and programmes in Sweden for the period 2014-2020.

territoriella utgångspunkter. Båda verktygen skulle i princip kunna användas för att påtagligt stärka det lokala och regionala inflytandet över genomförandet.

PARTNERSKAPSÖVERENSKOMMELSEN

Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) är en viktig del i det nya strategiska ramverk som syftar till att styra utformning och genomförande av de program som är knutna till ESI-fonderna. Partnerskapsöverenskommelsen ska fungera som en brygga mellan målen för Europa 2020 å ena sidan, och medlemsländernas konkreta insatser inom ESI-fonderna på nationell, regional och lokal nivå å andra sidan.

En rad olika faktorer ledde till att Partnerskapsöverenskommelsen kraftigt försenades och att den därför inte fått den funktion som var tänkt från början – att vägleda förberedelsearbetet med de operativa ESI-programmen. Tanken var att PÖ skulle finnas på plats tidigt i programmeringsprocessen och att dess innehåll skulle vägleda processerna med att ta fram de olika programmen. Förseeningen gjorde istället att PÖ och programmen utvecklades parallellt. Det slutliga beslutet om en färdig PÖ kom först i slutet av oktober 2014. Enligt den ursprungliga planen skulle PÖ vara klar under slutet av 2013.

Trots att PÖ inte har funnits på plats under det programförberedande arbetet är det Kontigos bedömning att de olika processerna – och därmed det slutgiltiga innehållet i programmen och PÖ – har påverkat varandra, delvis tack vare att samma personer inom departementen och på regional nivå varit involverade på olika sätt i både PÖ-process och programframtagande, och att dialogen mellan departementsrepresentanter och regionerna därmed kunnat påverka innehållet i både PÖ och program. Med det sagt så bedömer Kontigo att avsaknaden av en färdig PÖ i kombination med andra faktorer bidragit till

att det varit svårt att uppnå en regional och lokal politisk förankring av programmen. Vi återkommer till denna fråga i senare avsnitt.

FÖRANKRING OCH SAMVERKAN

Det är Kontigos bedömning att man från regeringskansliets sida haft en ambition om att generellt försöka utveckla den regionala kontakten och dialogen i förberedelserna med framför allt de nya programmen, men även i viss utsträckning i samband med PÖ, samt att man också strävat efter ett utvecklat samarbete inom regeringskansliet, mellan de olika departement som involveras i ESI-fonderna.

Rent konkret har detta inneburit att arbetet med PÖ drivits i form av ett interdepartementalt projekt med en projektledare och en projektgrupp med medarbetare från Närings-, Arbetsmarknads-, och Landsbygdsdepartementet. En styrgrupp bestående av ansvariga från de tre departementen har därtill följit processen.

Utöver den interdepartementala dialogen och arbetsättet har PÖ-processen även innehållit informationsmöten, hearings (två under 2013 och en under 2014) och deltagande på befintliga arenor för dialog med regionerna (t ex Landsbygdsnätverket, Nationellt forum, Regional kontakt). Man har även haft en myndighetsgrupp bestående av representanter från de förvaltande myndigheterna (Tillväxtverket, ESF-rådet, Jordbruksverket) och andra berörda myndigheter. Dessa har involverats i framtagande av texter till PÖ och getts möjlighet att komma med synpunkter på utveckling av dokumentet.

Trots ambitionen om att uppnå en utvecklad regional förankring och dialog är det dock tydligt utifrån intervjuer med regionala politiker och tjänstemän att många menar att förankringen borde ha varit mer utvecklad, eller åtminstone

nått närmare ambitionsnivån i ett tidigare skede av processen. En stor andel upplever att utbytet mellan regional och nationell nivå i PÖ-processens tidiga skede inte var tillräckligt genomtänkt utan av en mer sökande natur, samt att man förefaller ha underskattat den regionala nivån, framför allt politikernas, intresse av att involveras i processen med att utveckla den styrande PÖ. Till en början har många uppfattat processen kring PÖ som en i första hand interdepartemental process.

Under 2013 utvecklades de regionala politikernas roll och insyn i PÖ-processen mot bakgrund av tydliga önskemål om att detta skulle ske, exempelvis i samband med Nationellt forum. Konkret skedde detta genom att den s.k 8-gruppen⁴ involverades i den externa dialogen på ett tydligt sätt samtidigt som Nationellt forum i sig av flera upplevs ha fått en mer utvecklad roll i processen. 8-gruppen förs fram av flera som en välfungerande gruppering för dialog, insyn och påverkan kring PÖ-processen ur ett regionalt perspektiv.

Från regionala aktörer menar många att hanteringen av processerna för Partnerskapsöverenskommelsen har präglats av bristande kunskaper från de centralt ansvariga. Man menar att de ansvariga för PÖ-processen centralt - i projektgruppen - hade för liten initial kunskap om fondernas betydelse och genomförande i praktiken. Synpunkter har också framkommit på en bristande insikt när det gäller det ansvar den regionala nivån har för det regionala utvecklingsarbetet i Sverige.

Detta bidrog, menar man, till att skapa en osäkerhet i processen vilket påverkade både de interdepartementala förhandlingarna och samspelet med den regionala nivån och slutligen ledde till förseningar. Det kan också ha

bidragit till att Sverige framstått som dåligt samordnat i förhandlingarna med EU-kommissionen.

Möjligen kan en del av dessa synpunkter förklaras av att man på departementsnivå arbetat under stor osäkerhet vad gäller EU:s regelverk och anvisningar rörande stora delar av det som förberedelserna kring PÖ och programmen omfattar.

Därtill går det att urskilja ett tydligt mönster vad gäller dialogen och lyhördheten från departementen ur regionernas perspektiv. Näringsdepartementet får generellt mycket goda omdömen för det sätt på vilket man sökt dialog och försökt att besvara frågor. Samtidigt får framför allt Arbetsmarknadsdepartementet kritik för sitt förhållningssätt kring förberedelseprocessen generellt, men specifikt kring just programframtagandet och bristen på transparens och öppenhet.

Kontakten mellan regionerna och kommissionen under förberedelsearbetet har i första hand skett via departementen samt i viss mån via de regionala Brysselkontoren. Ur kommissionens perspektiv, samt ur vissa regioners perspektiv hade processerna kunnat snabbas på något om en mer regelbunden kontakt hade förekommit där både EU-nivå, nationell nivå och regionerna varit representerade. Under processen har istället den nationella nivån i praktiken fungerat som ett "filter" vilket kan ha bidragit till förseningar och oklarheter i arbetet. Å andra sidan skedde just ett sådant möte relativt sent i förberedelseprocessen, ett möte som uppskattades mycket av regionerna då flera frågor kunde redas ut. Men det faktum att det mötet ägde rum sent gjorde det samtidigt säkert lättare att hantera alla eventuella frågor. Tidigare i

⁴ 8-gruppen består av ordföranden från de 8 regionala strukturfondspartnerskapen i Sverige.

processen förefaller det som om svaren på många av frågorna inte riktigt fanns att tillgå, oavsett vilken nivå regionerna hade haft kontakt med.

Oavsett hur det ligger till med den saken så finns det en möjlighet för SKL att hävda betydelsen av att regionerna involveras tidigare i dialogen med kommissionen.

PARTNERSKAPSÖVERENSKOMMELSEN: RESULTATET

PÖ har, i och med förseningen, inte fått den avsedda samlande och styrande funktion som var syftet ursprungligen. PÖ-processen och programmeringsprocesserna har dock påverkat varandra i och med att de genomförts parallellt och att nyckelpersoner på nationell och regional nivå haft insyn i eller varit delaktiga i bådadera.

Frågan är dock vilken betydelse PÖ får för det praktiska arbetet med programmen och projekten, framför allt utifrån ett fondsamordningsperspektiv. Betydelsen kan ifrågasättas ur framför allt tre perspektiv: De allmänna skrivningarna i PÖ, bristen på harmonisering av regelverken för de tre fonderna och slutligen den fortsatta uppdelningen av fondernas förvaltningsansvar.

De prioriteringar och mål som anges i PÖ är relativt allmänt hållna och bidrar på så sätt till att den lätt passar in i regionernas utvecklingsstrategier och de regionala programmen och handlingsplanerna. Det är sannolikt en konsekvens av parallella processer där en stor del av innehållet i PÖ skrivits utifrån vad som skrivits i de olika programmen.

Regelverken som berör de tre fonderna förefaller även under denna period vara bristande ur ett harmoniseringsperspektiv. Olika regler och praxis gäller för olika fonder vilket försvårar planering och genomförande av insatser som

bygger på att man vill nyttja möjligheterna med flerfondsfinansiering, t ex inom ramen för program och insatser som bygger på verktygen ITI och Hållbar stadsutveckling.

Förvaltningsansvaret för fonderna är även denna programperiod uppdelat på flera myndigheter. Bristen på samarbete dessa myndigheter emellan har betonats som en svaghet under den föregående programperioden och Kontigo bedömer att ansvarsuppdelningen utgör en fortsatt risk för att målen rörande fondsamordning och strategisk, övergripande styrning av ESI-fonderna förblir svag. Det olika arbetssätten, exempelvis vad gäller förhållningen till dialog och förankring till regionerna på de olika departementen, cementerar uppdelningen och risken för bristande strategisk styrning och effektivt resursutnyttjande. Möjligen finns tecken på att man departementen emellan närmar sig ett mer utvecklat samarbete – till exempel uttryckt i form av det gemensamma PÖ-projektet. I den slutliga PÖn anges dessutom att samverkan mellan departementen och myndigheterna ska fortsätta utvecklas under genomförandet. Men det återstår att se hur detta kommer att fungera i samband med det operativa arbetet med programmen och projekten.

I frågorna kring de nya verktygen CLLD, ITI och hållbar stadsutveckling är den huvudsakliga upplevelsen från de vi intervjuat att det var regeringen som i dialog med Kommissionen kom överens om innehållet i Partnerskapsöverenskommelsen i dessa avseenden. Överenskommelsen innebar att hållbar stadsutveckling explicit lyftes in i tre av regionalfondsprogrammen (de tre storstadsprogrammen) medan det kunde ingå även i övriga utan särskild ”öronmärkning” av resurser. Frågan om hållbar stadsutveckling väckte en del debatt i dialogen mellan programskrivarna och regeringskansliet.

Instrumenten ITI är utpekade som ett instrument i det Västsvenska ERUF programmet, enbart. CLLD-metoden är förbehållen landsbygdsprogrammen

men man gav i Partnerskapsöverenskommelsen möjligheten att vidga områdena till att även innefatta tätorter och stadsområden. Den regionala efterfrågan på ITI som instrument förefaller ha varit begränsad, dels som ett resultat av de begränsningar kring fondsamordning som i praktiken ser ut att påverka verktygen, dels pga bristande kunskaper om verktygens innebörd och möjligheter.

VÄGEN FRAMÅT

Här bedömer Kontigo att SKL har en möjlighet att spela en viktig roll genom att bevaka utvecklingen av den interdepartementala dialogen och att aktivt driva på för ett utvecklat samarbete myndigheterna emellan då det för en effektiv samordning av fonderna och de operativa programmen krävs en välfungerande och välutvecklad myndighetssamverkan även under programmets operativa genomförande, och att det inte stannar vid förberedelseprocessen. I samband med förberedelseprocesser inför tidigare program har det också förekommit interdepartemental samverkan och myndighetssamverkan i varierande grad, men denna har ofta stannat vid just förberedelsefasen och sedan har man återgått till de arbetssätt och strukturer som funnits sedan tidigare, det vill säga att man i hög grad arbetar var för sig. För att nå konkreta resultat kring fondsamverkan, effektivt resursutnyttjande och strategisk styrning krävs att hållbara samverkansstrukturer utvecklas och att dessa har en tydlig koppling och förankring till det konkreta genomförandet på regional och lokal nivå.

Parallellt med en utvecklad samverkan mellan departementen och de ansvariga myndigheterna bedömer Kontigo också att det är viktigt att dialogen och förankringen mellan den nationella nivån å ena sidan och den regionala och lokala nivån å andra sidan fortsätter att stärkas. Det framgår tydligt av intervjuerna att den här aspekten uppfattades som outvecklad i PÖ-processens

inledande skede vilket bidrog till förseningar och förvirring kring vad som gällde inom ramen för programskrivningen. Här har SKL en möjlighet att spela en viktig roll i att bevaka utvecklingen av befintliga samverkansplattformar som Nationellt forum och 8-gruppen till exempel.

Vad gäller i synnerhet den lokala nivån, kommunerna, så återstår en del arbete för att nå verklig flernivåstyrning. Många av de kommuner som Kontigo talat med upplever sig inte ha varit involverade i processerna med att ta fram PÖ och programmen i någon större utsträckning. Man förefaller i väldigt liten utsträckning vara informerad om vad som är på gång och varför. Undantagen är i första hand storstäderna och de större städerna där man generellt är bättre informerad och insatt i processerna. I några regioner har också kunnat avsättas medel ur föregående programperiod för att bedriva ett förberedande arbete, något som bl.a. har investerats i att engagera primärkommunerna i högre grad. Ett exempel på detta är det arbete som bedrivits i form av förstudier inom Socialfonden i Östra Mellansverige, där den kommunala nivån involverats och getts möjligheter till bättre förberedda projekt.

SmåKom har inbjudits till att delta i processerna på olika sätt, men saknar egen kapacitet att sprida information och delta effektivt i dialog och påverkan. Det förefaller generellt ur framför allt mindre kommuners perspektiv också finnas ett problem i att information och dialog från den regionala nivån kring ESI-fonderna och programmen brister. Om detta har att göra med brister rörande regionernas informationsspridning och förankring ned till lokal nivå eller om det kan förklaras av bristande kapacitet och intresse från lokal nivå är svårt att bedöma. Det finns generellt stora variationer mellan kommunerna när det gäller att avsätta resurser för att förbereda sig för kommande program och ansökningar.

SLUTSATSER OM PARTNERSKAPSÖVERENSKOMMELSEN

En rad olika faktorer – både generella, europeiska frågor och specifika förhandlingsrelaterade frågor mellan Sverige och kommissionen – har bidragit till att PÖ kraftigt försenats. Istället har det konkreta programskrivningsarbetet varit i fokus för förhandlingarna mellan Sverige och kommissionen.

Orsakerna till förseningen tycks vara flera. Oklara besked och långdragna processer kring förordningar och regelverk på EU-nivå har sannolikt bidragit i stor utsträckning. Samtidigt kan vi konstatera att den svenska PÖ var en av de sista att bli färdiga medan Danmark var först ut, med en PÖ klar redan i maj 2014. Det är tydligt att skillnader i medlemsländernas sätt att hantera processen med andra ord bidrar till hur lång tid de har tagit. I Sverige kan en av de försvårande faktorerna vara att det saknas en stark tradition av effektiv samverkan mellan departementen och att många beslut kräver konsensus mellan de grenar av den nationella nivån som berörs av beslutet.

PÖ har på grund av förseningen inte fått den avsedda samlande och styrande funktion som var tänkt. PÖ-processen och programmeringsprocesserna har dock påverkat varandra i och med att de genomförts som parallella processer där nyckelpersoner på nationell och regional nivå haft insyn i eller varit delaktiga i bådadera.

Frågan är dock vilken betydelse PÖ får för det praktiska arbetet med programmen och projekten, framför allt utifrån ett fonsdamordningsperspektiv. Betydelsen kan ifrågasättas ur framför allt tre perspektiv: De allmänna skrivningarna i PÖ, bristen på harmonisering av regelverken för de tre fonderna och slutligen den fortsatta uppdelningen av fondernas förvaltningsansvar.

FÖRBEREDELSENA MED PROGRAMMEN

FÖRUTSÄTTNINGARNA – VIKTIGA NATIONELLA STRATEGIER INTE PÅ PLATS

Utvecklingen av programmen kunde således inte ta avstamp mot en färdig partnerskapsöverenskommelse. Inte heller fanns det en ny nationell strategi (för regional tillväxt och attraktionskraft) på plats när programskrivningsarbetet inleddes. Strategin antogs först i maj 2014 och partnerskapsöverenskommelsen beslutades först i oktober samma år.

Detta betyder att de två viktigaste nationella dokumenten för att påverka inriktningen av programmen inte fanns på plats när det huvudsakliga arbetet med framtagandet skedde.

Den strategi som faktiskt fanns på plats var den nationella innovationsstrategin, som antogs under hösten 2012.

Utöver detta kan man säga att modellen med program och handlingsplaner knutna till de åtta NUTS-2-regionerna inte heller helt är anpassad för en flernivåprocess med en tydlig politisk förankring. För NUTS-2-nivån är det (utom i fallet Stockholm) är det endast strukturfondspartnerskapen som utgör en struktur med någon politisk legitimitet. Det saknas också politiskt

förankrade strategiska dokument på denna nivå, utöver just de program/handlingsplaner som skall tas fram här.

ESF – PROGRAMFRAMTAGANDET

Socialfondsprogrammet har i huvudsak tagits fram inom Arbetsmarknadsdepartementet. Ett antal personer inom departementet och andra departement har varit involverade i beredningen av programmet.

Utvecklingen av programmet har skett parallellt med utvecklingen av partnerskapsöverenskommelsen. I PÖ-gruppen, där Närings- och Landsbygdsdepartementet också ingått, har också en del av programmets interdepartementala beredning förberetts.

Den regionala nivån viktigare än tidigare

Inom Arbetsmarknadsdepartementet beskriver man involveringen av regionala aktörer som en viktig särskiljande faktor mellan detta och det föregående programmets framtagande.

Inför programmet 2007 – 2013 skedde huvuddelen av programutvecklingen inom departementet och genom samråd främst med arbetsmarknadens parter och med frivilliga organisationer, i deras egenskap av viktiga bärare av programmen. Däremot var dialogen med de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna eller med politiken regionalt bristfällig. Detta pekades bl.a. ut i en rapport från processtödet för Strategiskt lärande och påverkan.⁵

⁵ Spel. Strategisk påverkan och lärande, rapport nr. 5.

I programskrivningen fanns därför en tydligare ambition om att involvera regionala företrädare tydligare i processen. Flera externa arbetsgrupper bildades för att stödja regeringskansliet i utformningen av programmet. En av dessa grupper samlade också regionala företrädare, från början deltog strukturfondspartnerskapens ordförande men senare vidgades gruppen till att också omfatta tjänstemännen vid de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna. Utöver detta har man från Arbetsmarknadsdepartementet också deltagit i flera återkommande aktiviteter som ordnats inom ramen för SKL:s stödjande arbete.

I ett tidigt skede gavs regionerna också möjligheten att inkomma med analyser över arbetsmarknaden på regional nivå. Detta skapade dels ett viktigt underlag i utvecklingen av det nationella programmet, dels en kunskapsgrund för de regionala handlingsplanerna.

Förutom en löpande dialog kring programmets innehåll har de regionala företrädarna också inbjudits att delta i arbetet med utvecklingen av de regionala handlingsplanerna, bl.a. genom att delta i utvecklingen av strukturen för de regionala handlingsplanerna.

Regionerna själva har dock en något tudelad syn på det regionala inflytandet i programmeringsarbetet

Till skillnad från ERUF-processen är ESF-processen tydligt tudelad, i det nationella programmet och de regionala handlingsplanerna.

När det gäller de regionala handlingsplanerna domineras bilden av att den regionala nivån, i synnerhet genom de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna, har varit betydligt mer engagerad i processerna denna gång än i fallet med tidigare program. Här har man också kunnat luta sig mot de analyser som gjorts kring arbetsmarknad och kompetensförsörjning inom

ramen för RUS-processerna och inte minst inom ramen för de s.k. regionala kompetensplattformarna. Detta har också gjort att den regionala nivån har varit betydligt bättre rustad för att delta i utvecklingen av de regionala handlingsplanerna denna gång.

Ser vi däremot till framtagningen av det nationella programmet inom Socialfonden så är bilden en annan. Framför allt menar de vi intervjuat att skrivprocessen varit sluten och icke transparent. Under våren 2013 tog man fram analyser över de regionala arbetsmarknaderna, men flera upplever att man inte fick någon reaktion på detta. Likaså har man ofta lämnat omfattande synpunkter på de utkast till program som kommit från Arbetsmarknadsdepartementet, men även här har man inte fått någon respons och det har varit svårt att se hur dessa synpunkter sedan har hanterats i programskrivningen.

Regionerna upplever sig också fått väldigt olika stöd i arbetet med handlingsplanerna från ESF-rådet. Här ska tilläggas att även ESF-rådet i viss utsträckning anser att departementets processer inte har varit tillräckligt transparenta och därför i sin tur ser sig ha haft svårt att stödja de regionala processerna.

I andra regioner har man en något mera positiv bild. Här har man t.ex. kunnat använda medel ur föregående programperiods ESF för att förbereda och involvera flera potentiella parter i arbetet med det kommande ESF-programmet. Detta har också kunnat påverka utvecklingen av de regionala handlingsplanerna i detta fall.

ERUF

Arbetet med de åtta regionala strukturfondsprogrammen har skett i regionala grupper inom respektive region. Regeringen gav i början av 2013 åtta tillväxtansvariga myndigheter (en i varje strukturfondsregion) uppdragen att samordna programskrivningsprocesserna i respektive region. Även i fallet med ERUF-programmen har programskrivningen skett parallellt med arbetet med PÖ.

Detta betyder att arbetet i allt väsentligt kom att utgå från de preliminära direktiv för programmen som EU-kommissionen dittills publicerat och från befintliga regionala utvecklingsstrategier.

RUS-processerna bildar grunden för den inomregionala förankringen – men prioriteringarna har inte förankrats

Så gott som samtliga regioner beskriver att man relativt nyligen och ofta explicit som en förberedelse inför den nya programperioden hade utvecklat nya regionala utvecklingsstrategier. Strategierna hade då vanligtvis tagits fram i breda regionala partnerskapsprocesser, involverande t.ex. kommuner, landsting, universitet och högskolor, inkubatorer, science parks, företagens branschorganisationer, klusterorganisationer, innovationsplattformar, frivilliga organisationer etc.

Samtidigt är det uppenbart att arbetet med RUS-dokumentet i flera viktiga avseenden skiljer sig från det förberedande arbetet med ESI-programmen, t.ex. ERUF-programmet.

Viktigast är kanske att det nu skulle ske en prioritering av tematiska mål, något som vanligen saknats i samband med de tidigare RUS-processerna.

Överhuvudtaget innebär programmeringsprocesserna ett tydligt inslag av prioriteringar, något som helt saknats i arbetet med RUS-dokumentet.

En annan aspekt är förstås skillnaden i geografi mellan RUS-processerna och de regionala programtagningsprocesserna. Oftast innebär programframtagningen att prioriteringar och jämkningar mellan olika län måste göras, något som man i RUS-processerna inte har behövt ta hänsyn till.

Resultaten av detta blir att även om man i RUS-processen har involverat ett stort antal aktörer, t.ex. på den lokala nivån eller inom frivilligsektorn, så har dessa aktörer inte i någon större utsträckning fått vara med och diskutera och utöva inflytande över de prioriteringsprocesser som varit centrala i arbetet med programmen.

Kommissionen kommer sent in i programmeringsprocessen vilket skapat stor frustration och försvårat politisk förankring

Den tydligaste gemensamma nämnaren i beskrivningen av programframtagningsprocessen är den dåliga "timing". Programskrivningen skedde utan grund i partnerskapsöverenskommelsen och med ex ante-utvärderare som också hade otydliga eller t.o.m. oförankrade riktlinjer att utgå ifrån. Först i oktober 2014 ordnades ett möte mellan Kommissionen och Näringsdepartementet dit också de regionala aktörerna bjöds in. Detta möte upplevdes som viktigt men sent från de regionala aktörernas sida.

Flera regioner vittnar också om hur man fram till detta möte kunnat få olika besked av Näringsdepartementets handläggare beroende på vem man pratat med. Detsamma gäller även besked exempelvis från Tillväxtverket. När sedan Kommissionens respons började komma, först efter det att programmen lämnats in, så kom nya synpunkter och andra krav än de som tidigare redovisats. Detta ledde till att programmen i flera fall fick genomgå tämligen

omfattande revideringar. Revideringarna kunde gälla många olika frågor, men bland de med störst betydelse var t.ex. frågan om huruvida programmen kunde innehålla infrastrukturinvesteringar eller inte eller frågan om hur stadsutvecklingsfrågor skulle hanteras i programmen. Här beskriver flera regioner det som att man upplevde ett gott stöd från tjänstemännen i regeringskansliet, men att det kan ha funnits en annan nationell politisk agenda som drev i delvis annan riktning.

Någon beskriver det som att informationen i de inledande faserna var mycket allmän, såväl från Kommissionen som från Näringsdepartementets sida. I stor utsträckning lämnades alla tolkningarna över till regionerna själva att göra. När det till sist kom mer skarpa besked, i huvudsak från Kommissionen, upplevde regionerna att den politiska förankringsprocessen redan var avslutad. Man ställdes då inför alternativet att antingen gå tillbaka till politiken för en ny förankring eller att riskera att köra förbi politiken.

En slutsats kan därför vara att programskrivningsprocessen inte varit särskilt kompatibel med en regional politisk process. De som faktiskt vände tillbaka till den politiska förankringsprocessen beskriver politikens reaktion som: ”politiken gick nu från att tidigare ha klart och tydligt uttryckt: *Det här vill vi göra!* Till att nu säga: *Låt oss få igenom skiten!*”

En ytterligare slutsats kan vara att det lokala och regionala inflytandet över programmets innehåll i slutändan har kommit att bli tämligen marginellt. Det faktum att resurser lagts i ett nionde program, att friheten kring utformningen av innehållet begränsats av tematiska mål och både Kommissionens och den svenska regeringens egna tolkningar av direktiv och förordningar samt hanteringen av frågor som Stadsutveckling, ITI och inte minst fondsamordningen förstärker enligt vissa av de intervjuade denna bild. Någon av de regionalt skrivansvariga uttrycker sig som:

”Man ska inte framställa det som att vi har en buffé att välja bland, när vi i själva verket bara fick välja på saltat eller osaltat”.

Någon annan ifrågasätter om det ur regionens perspektiv är värt att lägga så mycket tid, energi och pengar på programutvecklingen när det egna inflytandet i slutändan blir så begränsat. ”Vi har gott om egna resurser och det är förmodligen betydligt effektivare att använda dem istället”.

Näringsdepartementet upplevs som stödjande i programframtagningen

Parallellt med kritiken kring avsaknaden av tydliga och skarpa besked finns också en samsyn kring Näringsdepartementets roll som stödjande aktör i programskrivningsprocesserna. De flesta intervjuade menar att departementet fungerat väl i sin stödjande roll. Det har funnits en tät dialog mellan de programansvariga tjänstemännen regionalt och tjänstemännen på departementet.

Till skillnad från hur man upplevde tjänstemännens arbete i samband med PÖ så menar man att Näringsdepartementet varit kunniga och stöttat det regionala programskrivningsarbetet på ett bra sätt.

ERUF NATIONELLA PROGRAMMET

Det s.k. nationella, eller nionde programmet lider av betydande förseningar. Programmet har ännu inte helt öppnats för ansökningar och besluten om projektfinansiering ser ut att dröja in på 2016. Programmet har utarbetats i samverkan mellan tre myndigheter, där två saknar tidigare erfarenhet från regionala fonden.

För Energimyndigheten har arbetet varit en stor utmaning. Myndigheten har inte haft någon tidigare erfarenhet av att arbeta med fonderna.

En viss dialog har under den senare delen av arbetet utvecklats mellan myndigheten och de regioner som också valt att arbeta med samma investeringsprioriteringar inom ramen för de regionala programmen. Detta har uppskattats, framför allt från Energimyndighetens sida. Samtidigt saknas en tydlig idé omkring vad som i praktiken skall skilja det nationella programmet och dess insatser, från de insatser som planeras inom vissa av de regionala programmen. Energimyndigheten pekar t.o.m. på att det här kan uppstå en viss konkurrens mellan programmen.

Även för Vinnovas del har arbetet inneburit ett stort mått av lärande. Insatserna inom programmet skiljer sig radikalt från det sätt som myndigheten annars arbetar på. Flera av de intervjuade på regional nivå uttrycker också en besvikelse över regeringens besked under sommaren 2014 att merparten av resurserna inom den investeringsprioritering av det nationella programmet som Vinnova skulle ansvara för skulle avsättas som medfinansiering i ESS-anläggningen i Lund. Upplevelsen här är att detta innebär att ett av själva syftena med det nionde nationella programmet – nämligen att kunna stödja insatser som går på tvärs över flera regioner i en nationell kontext – faktiskt går förlorad.

Slutsatsen här måste bli att det i dagsläget framstår som tveksamt på vilket sätt det nationella programmet har tillfört någon strategisk samordnande funktion i relation till de regionala programmen.

ERUF – TERRITORIellt SAMARBETE

När det gäller de territoriella programmen är bilden i stor utsträckning densamma som för de regionala programmen, dvs. den största frustrationen ligger i att skarpa besked framför allt från Kommissionen kom först i sena skeden, vilket i hög grad innebar att programskrivningsprocesserna fick tas om.

I någon mån kan man säga att konsekvenserna av detta inom de territoriella samarbetsprogrammen blev större då flera länders och regioners politiska processer var involverade.

Det finns också en större besvikelse över de begränsningar som de elva tematiska målen faktiskt kom att utgöra här. Framst handlar detta om att man inom programmen inte kunnat arbeta med samarbeten inom kulturområdet vilket ofta upplevs som ett viktigt samarbetsområde. Samtidigt menar flera intervjuade att detta i slutändan bidragit till bättre program.

LANDSBYGDSPROGRAMMET

Liksom Socialfondsprogrammet är också Landsbygdsprogrammet ett nationellt program. Och även i det här fallet har programskrivningsprocessen hanterats inom regeringskansliet, i första hand vid Landsbygdsdepartementet. Även här ska programmet ges regional konkretion genom regionala handlingsprogram. Länsstyrelserna svarar för utvecklingen av handlingsprogrammen. I det ansvaret ingår också att hålla en regional dialog i partnerskapen.

Även när det gäller landsbygdsprogrammet finns upplevelsen av att den konkreta dialogen med Kommissionen kom väldigt sent. I fallet med landsbygdsprogrammet är det också många generaldirektorat inblandade i den dialogen så processen blev på sätt och vis mer stökig än för den regionala fonden.

På regional nivå har samverkan mellan länsstyrelserna och de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna fungerat lite olika väl. I de flesta fall har dialogen varit begränsad och ibland närmast obefintlig. I andra fall menar man att dialogen denna gång varit betydligt bättre än i tidigare programperioder.

I slutändan anser merparten av de vi intervjuat att slutresultatet från programarbetet blivit bra. Å ena sidan menar man att det varit tydligt att påverkan på utformningen av det nationella programmet har varit tämligen begränsad och att de tematiska målen bedömts viktiga i att snäva in programinnehållet jämfört med tidigare år. Å andra sidan är samordningen av fyra fonder inom ramen för LEADER-metoden ett exempel på hur man släpper ifrån sig ett betydande utrymme för att påverka och utforma.

SLUTSATSER FÖR PROGRAMFRAMTAGNINGEN

Vi konstaterar för det första att förutsättningarna för ett politiskt förankrat programframtagande i en partnerskaps- och flernivåpräglad process inte riktigt var på plats. Viktiga bitar i samspelet mellan den nationella och den europeiska nivån var helt enkelt inte på plats. Framst har detta handlat om partnerskapsöverenskommelsen, men också den nationella strategin inte varit på plats.

För det andra noterar vi att det flera programs koppling till NUTS-2-nivån utgör en utmaning i programutformningen och då inte minst i den politiska förankringen av programmen.

Det finns vidare stora variationer mellan programmen när det gäller vilken roll den regionala nivån spelar i programframtagningen. Inom ERUF-programmen (förutom det nationella programmet) har regionerna ansvaret för att ta fram regionala program. I de andra fonderna handlar det om nationella program, där regionala aktörer tar fram en regional handlingsplan som syftar till att genomföra programmen.

Å ena sidan kan man hävda att kontrollen av programskrivningsprocesserna har varit viktig för många regioners känsla av att styra och vara med och

påverka arbetet. Å andra sidan upplever många att regionernas inflytande över främst Socialfonden har ökat jämfört med tidigare program. Inom landsbygdsprogrammet har man dock i huvudsak arbetat med sektroskontakter och endast i mindre grad byggt regionala partnerskap som vänder sig till de regionalt tillväxtansvariga

Öppenheten i det nationella ERUF-programmet har uppfattats positiv. Men baksidan är att man har gått ut med information som sedan kan komma att förändras. Detta har bidragit till bilden av en stor ryckighet och otydliga besked.

För övriga program har processen varit mer sluten. Å ena sidan har detta upplevs som frustrerande. Å andra sidan har detta inneburit att man inte behövt starta om processen ideliga gånger.

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Hur har då förutsättningarna för lokalt och regionalt inflytande sett ut?

På en övergripande nivå kan vi konstatera att lokala och regionala politiska företrädare på eget initiativ skapat ett utrymme för inflytande över främst framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen.

Samtidigt kan vi också se att partnerskapsöverenskommelsen i praktiken kom att spela en mindre roll och att delar av den avgörande dialogen kom att förskjutas till den konkreta utvecklingen av programmen. Detta gav starkt skiftande möjligheter för det lokala och regionala inflytandet mellan de olika programmen, med den stora skiljelinjen mellan de regionala programmen inom ERUF som ju utvecklades av företrädare för regionerna och de övriga programmen som antingen tagits fram i regeringskansliet eller i nationella myndigheter.

Detta fick också till följd att det politiska inflytandet som sådant blev något mindre i förhållande till tjänstemännens inflytande. Avgörande frågor kom att behandlas i anslutning till programförhandlingarna, efter det att programmen redan var politiskt förankrade, och besluten avgjordes i viss utsträckning i en förhandling mellan programskrivande och EU-kommissionen med regeringskansliet som "medlare".

Även andra faktorer har påverkat det politiska inflytandet över programmens innehåll. De begränsningar av det möjliga programinnehållet som införandet av ett begränsat antal tematiska mål innebär har vanligtvis inte diskuterats i brett förankrade regionala och lokala partnerskap. Det finns också en relativt svag politisk förankring för den geografiska nivå (NUTS 2) som programmen omfattar.

Kommunerna har endast i begränsad utsträckning varit involverade i programmets utformningar. Vissa av regionerna har här arbetat med nya modeller för att involvera kommunerna främst i förberedelserna inför de nya ESF-programmens regionala handlingsplaner.

De uttalade instrumenten för ett ökat inflytande över programgenomförandet för främst den lokala nivån, genom CLLD och ITI, har i Sverige bara fått en begränsad tillämpning i praktiken. Kontigos bedömning är att användandet av instrumenten som sådana både har medvetet sökt begränsas av regeringen och att den uttalade lokala och regionala efterfrågan på dem har varit liten.

Kontigo noterar också att det fortfarande finns många utmaningar både när det gäller fondsamordning i praktiken och när det gäller förutsättningarna för lokalt och regionalt inflytande över programutformningen.

Det finns idag en samstämmighet från de flesta intervjuade att man från regionala företrädare har haft en tydligare roll i utformningen av de regionala handlingsplanerna än i tidigare skeden. Regionala och lokala politiker har haft mer insyn i processen och genom tjänstemännen varit mer delaktiga i utformningen av de regionala handlingsplanerna än tidigare. Man har också sedan föregående period skapat bättre förutsättningar för att fylla den rollen.

Men när det gäller landsbygdsprogrammet saknas i allmänhet fortfarande en tydlig koppling till den lokala och regionala politiska processen. Våra intervjuer tyder på en mycket begränsad dialog mellan t.ex. de som ansvarar för landsbygdsprogrammets regionala handlingsplaner och de regionalt utvecklingsansvariga.

Det nionde nationella programmet inom ERUF har också varit en källa till diskussioner mellan vissa regionala företrädare och den nationella nivån. Här skedde förhandlingarna på en övergripande nivå, men myndigheternas och

regeringens hantering av programmen väcker ännu vissa frågor om själva syftet med programmet.

Frågan om fondsamordning har inte varit en viktig fråga i praktiken. Den bästa beskrivningen är att varken EU-kommissionen eller den svenska nationella nivån har kunnat leva upp till en reell fondsamordning på programnivån utan skjutit ansvaret för frågan till genomförandet. Här finns en betydande skepsis inför vad detta kan betyda och de flesta verkar inte se någon skillnad vad gäller förutsättningarna för fondsamverkan jämfört med föregående programperiod. Ett undantag i sammanhanget är LEADER-metoden där man kommer att arbeta med flerfondssamverkan.

Analysen här gör det lite svårt att dra tydliga slutsatser inför kommande programperioder. Å ena sidan kan man hävda att det är bra att vara tidigt ute och väl förberedda. Detta har också regionerna varit, genom att man uppdaterat och förankrat sina RUS-dokument och det hade också Sverige varit genom att man inledde partnerskapsöverenskommelsedialogen i god tid. Å andra sidan kan man konstatera att delar av de tidiga förberedelserna var till begränsad nytta genom att förhandlingarna med Kommissionen i ett relativt sent skede ändrade många av de förutsättningar som de tidigare förberedelserna hade vilat på.

Det är uppenbart att det behövs en flernivåprocess som är uppdelad i flera led:

1. Först bör lokal och regional nivå analysera utgångspunkter och utveckla övergripande prioriteringar.
2. Dessa bör föras in i förhandlingar om nationella prioriteringar och i förhandlingen med Kommissionen.

3. Först när de övergripande förordningarna och principerna är klara kan det detaljerade prioriterings- och förankringsarbetet på lokal och regional nivå genomföras.

REKOMMENDATIONER FÖR SKL

En implicit frågeställning för uppdraget har också varit hur SKL kan utveckla sitt arbete med att stödja den lokala och regionala nivån inför kommande programförberedelser.

En första viktig slutsats är att det är viktigt för kommuner och regioner att vara väl förberedda, att ha uppdaterade analyser och utvecklade prioriteringar över de egna behoven. En stor del av detta arbete vilar förstås på de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna, men det finns flera skäl till varför även den primärkommunala nivån bör vara engagerad och kanske mer engagerad än hittills i denna process. Som en del i detta ingår också att bevaka och informera kring förändringar i fondernas regelverk och deras konsekvenser för lokala och regionala aktörers möjligheter.

Här finns därför två rekommendationer för SKL i detta avseende:

- SKL bör fortsätta att stimulera framför allt den kommunala nivån att utveckla egna analyser och ta en mer aktiv del av utvecklingen av programmets förutsättningar i ett tidigt skede.
- SKL bör fortsatt bevaka och analysera förändringar i fondernas regelverk och bidra till att sprida och öka kunskapen av programmen.

En andra viktig slutsats är att det finns ett tydligt behov av att föra den lokala och regionala nivåns "talan" i en dialog såväl med den nationella nivån som med EU-kommissionen. Denna "talan" bör utgå från en samlad bild av lokala och regionala förutsättningar enligt vad som beskrivits ovan. Detta är förstas ett gemensamt ansvar för alla lokala och regionala aktörer. I den här perioden har t.ex. den s.k. 8-gruppen spelat en viktig roll.

- Rekommendationen till SKL blir att främja utvecklingen av en tidig dialog mellan å ena sidan lokala och regionala företrädare och å andra sidan såväl regeringen som EU-kommissionen. Möjligen kan efterföljaren till Nationellt forum - Forum för regional tillväxt och attraktionskraft 2014-2020 – där SKL och Tillväxtverket företräder en sekretariatsfunktion bli en sådant forum för flernivådialog.
- För det tredje finns ett generellt behov av att öka kunskaperna om det regionala utvecklingsuppdraget och dess innebörd, hos de olika departement och myndigheter som ingår i det nationella förberedelsearbetet. Även i det perspektivet finns en tydlig uppgift för SKL.

Till sist pekar slutsatserna från denna programperiod på att det finns ett behov av en mer koordinerad process kring hur partnerskapsprincipen om lokalt och regionalt inflytande över programmets utformning och innehåll konkret kan utformas. Detta kan t.ex. innebära en koordinerad förhandlingsprocess, som är både program- och fondöverskridande och som lägger grunden för en partnerskapsöverenskommelse. I detta innefattas även att fortsätta arbetet med att samordna departement och myndigheter.

- Vår rekommendation är att SKL bör ha beredskap och kapacitet för att kunna ta en sådan roll om detta är vad medlemmarna vill.

Slutligen vill Kontigo notera att kunskapen inför programmeringsarbetet också startar i analysen av resultat och effekter av den senast genomförda perioden. Det är viktigt att öka engagemanget – bl.a. lokalt och regionalt – för att fondernas program också ska leda till en effektiv måluppfyllelse.