

Tillväxt och samhällsbyggnad
Ellinor Ivarsson

Utvärdering av förberedelseprocessen inför den nuvarande programperioden

Utvärderingens slutsatser

Utvärderingen visar på brister i samrådet med lokal och regional nivå vid utformningen av partnerskapsöverenskommelse och program. Bland annat förefaller handläggare inom regeringskansliet ha underskattat den regionala nivåns faktiska ansvar för frågor som innefattas i det regionala tillväxtuppdraget vilket fick till följd att regionerna inte involverades i processerna på ett sätt som hade varit önskvärt. I utredningen påtalas vikten av att regionernas roll och det regionala tillväxtansvaret inför den kommande processen tydliggörs inom regeringskansliet liksom bland nationella myndigheter med koppling till den regionala tillväxtpolitiken.

Partnerskapsöverenskommelsen

Vad gäller framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen visar utvärderingen att det verkar ha saknats en genomtänkt strategi för hur den regionalpolitiska nivån skulle involveras. Ledande politiska representanter från regional nivå fick istället ta eget initiativ till dialog genom den s.k. ”8-mannagruppen”, som kom att hållas samman av SKL och där en politisk representant per programområde deltog. 8-mannagruppen fick möjlighet att träffa ansvariga tjänstemän på departementen regelbundet och lyfts i utvärderingen fram som en välfungerande gruppering för dialog om Regionalfonden. Samtalen om Socialfonden liksom Landsbygdsprogrammet uppfattas dock ha varit av mer informativ karaktär. Havs- och fiskerifonden hanterades aldrig i denna grupp.

Regionalfonden

Regeringen gav i början av 2013 åtta regionalt utvecklingsansvariga i uppdrag att samordna programskrivningsprocesserna för de regionala programmen inom ramen för Regionalfonden. När det gäller förhandlingen om inriktningen i programmen, har kontakten mellan regionerna och kommissionen i första hand skett via regeringskansliet. Flertalet regionala representanter har upplevt att Näringsdepartementet har fungerat som ett slags ”filter” för hur anvisningar och regelverk skulle tolkas. Utvärderarna drar slutsatsen att det sannolikt bidragit till förseningar och oklarheter. Ur kommissionens perspektiv, men även vissa regioners, hade processerna kunnat snabbas på om en mer regelbunden kontakt förekommit mellan EU-, nationell och regional nivå redan i ett tidigt skede.

Vad gäller de regionala programmen inom Regionalfonden konstaterar utvärderarna också att samspelet mellan den nationella nivån och EU inte har skapat förutsättningar för förankrade regionala processer. När de regionalt utvecklingsansvariga fick i uppdrag att samordna programskrivningsprocesserna i respektive programområde, var vare sig den nationella strategin för regional tillväxt eller partnerskapsöverenskommelsen på plats och arbetet kom dels att utgå ifrån de preliminära direktiv för programmen som EU-kommissionen presenterat dels från de regionala utvecklingsstrategierna. Detta var initialt positivt, då regionerna fick friheten att formulera förslag på insatser för att möta specifika regionala behov.

Längre fram i processen påtalar dock regionala representanter en avsaknad av tydliga besked från Näringsdepartementets sida om tolkningar av riktlinjer och möjligt innehåll. De vittnar om flertalet tillfällen då olika besked har getts från olika handläggare på departementet. På grund av den försenade processen med partnerskapsöverenskommelsen kom kommissionen sent in i programutvecklingen och först i oktober 2014 anordnades ett möte mellan kommissionen och Näringsdepartementet, dit också regionerna bjöds in. Kommissionen kom då att ställa delvis andra krav än dem som tidigare gjort sig gällande från Näringsdepartementets sida och en del program fick genomgå omfattande revideringar som ett resultat av detta. Denna hantering kom att göra den politiska förankringen av programmets innehåll i stort sett omöjlig. Regionala representanter vittnar om en plötslig tidsnöd sent i processen, vilket inte är kompatibelt med en regional politisk process av innehåll och prioriteringar.

Nya initiativ för lokal utveckling

Inför den nya programperioden presenterade kommissionen en rad initiativ som syftade till att möjliggöra en tydligare samordning av fonderna i arbetet och också ge den lokala nivån (kommuner, städer, stadsdelar) större inflytande över resursprioriteringen. Kommissionen ville också se ett tydligare fokus på stadsutvecklingsfrågor och kom att öronmärka medel i Regionalfonden specifikt för detta.

När det gäller de nya initiativen och hållbar stadsutveckling är det tydligt att det var regeringen i dialog med Kommissionen som kom överens om innehållet i partnerskapsöverenskommelsen i dessa avseenden. Ur ett regionalt perspektiv uppfattas fokus ha legat på rent administrativa förvaltningstekniska frågor. Regeringskansliet upplevs inte ha velat föra någon bredare diskussion om dessa förslags innebörd utifrån ett territoriellt anslag, mervärde för svenska kommuner och regioner eller hur de skulle kunna genomföras i en svensk kontext. Regeringskansliet kom istället sent i processen att avfärda flertalet av satsningarna, utan att presentera någon tydlig förklaring till varför. Hållbar stadsutveckling kom explicit att lyftas i tre av regionalfondsprogrammen (de tre storstadsprogrammen). I flertalet programområden fanns det dock intresse av att arbeta med regionalfondsstöd för att främja arbetet med hållbar stadsutveckling i *flera* kommuner. Med initiativet

Integrerade Territoriella Investeringar ville Kommissionen möjliggöra för en subregional nivå (stads- eller kommunal) att själva prioritera insatser utifrån en lokal strategisk bedömning. Regeringskansliet kom dock att avfärda initiativet med hänvisning till att ett delat förvaltningsansvar inte är kompatibelt med svensk lagstiftning, något som samtidigt är fullt möjligt inom ramen för Landsbygdsprogrammet och Leader. En slutsats är att regeringskansliet inte är konsekvent i sin bedömning av frågan. ITI ingår nu som arbetsmetod i det västsvenska regionalfondsprogrammet enbart.

Vad gäller den lokala nivån återstår en del arbete för att nå verklig flernivåstyrning. De kommuner som ingått i utvärderingen upplever sig inte ha varit involverade i processerna med att ta fram partnerskapsöverenskommelse och program i någon större utsträckning, med undantag för de tre storstäderna.

Socialfonden

Socialfondsprogrammet har i huvudsak tagits fram på Arbetsmarknadsdepartementet. Utvärderingen påvisar en bristande transparens och regionerna ger bilden av slutna processer. Andra departement har visserligen varit involverade genom beredningen av programmet i regeringskansliet. En tydlig skillnad jämfört med tidigare programperioder är att Arbetsmarknadsdepartementet har haft *ambitionen* att involvera regionala aktörer. Inför föregående programperiod skedde samråd enbart med arbetsmarknadens parter och frivilliga organisationer. Lokala och regionala representanter upplever dock att samrådet har varit bristfälligt.

När det gäller Socialfonden gavs regionalt utvecklingsansvariga tidigt möjlighet att lämna in analyser av arbetsmarknaden regionalt. Det har däremot varit oklart hur materialet skulle användas. Regionerna har också vid de fåtal samrådstillfällen som ägt rum lämnat omfattande synpunkter på innehållet i det nationella socialfondsprogrammet och framfört förslag på hur regionerna skulle kunna bidra till genomförandet, utan att få någon som helst återkoppling. Regionerna upplever att de varit betydligt mer engagerade i processen kring de regionala planerna än tidigare, dock upplever de att de fått väldigt olika stöd i arbetet med de regionala planerna från ESF-rådet.

Fondsamordning

Partnerskapsöverenskommelsens praktiska betydelse för fondsamordning kan ifrågasättas utifrån flera aspekter. Som ett resultat av den försenade processen där programmen kom att skrivas parallellt med partnerskapsöverenskommelsen, är skrivningarna alltför allmänt hållna. Partnerskapsöverenskommelsen har därmed inte den avsedda samlande och styrande funktion som var syftet. Det är ett faktum att olika regler och praxis fortfarande tillämpas för de olika fonderna, trots ambitioner om harmonisering. Detta uppfattas bl.a. som ett hinder för genomförande av insatser som bygger på att man vill nyttja möjligheterna till flerfondsfinansiering. Det är också alltjämt en fortsatt uppdelning av fondernas förvaltningsansvar på olika departement

och myndigheter. Sammantaget motverkar detta de ambitioner som kommissionen hade satt inför genomförandet av programperioden, nämligen integrerade satsningar som bygger på territoriella behov för att åstadkomma ett mer effektivt nyttjande av fonderna.