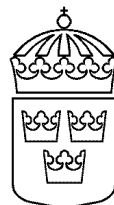


# Förslag till riksdagen

1997/98:RR8

Riksdagens revisorers förslag angående  
regionalpolitiskt stöd efter EU-  
medlemskapet



1997/98  
RR8

---

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet.

## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat hur den svenska regionalpolitiken har påverkats av Sveriges inträde i Europeiska unionen och vad förändringarna har inneburit för de nationella insatserna för regional utveckling. Ärendet initierades efter ett förslag från arbetsmarknadsutskottet.

Granskningen har redovisats i rapporten *Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet* (1997/98:1). Revisorerna konstaterar i rapporten att medlemskapet har inneburit att regionalpolitiken har utökats och fått delvis nya former efter inträdet i EU. Genom möjligheterna att ta del av EG:s strukturfonder får Sverige årligen tillgång till ett resurstillskott på ca 1 miljard kronor för regionalpolitiska insatser. Samtidigt som Sverige har tillförts nya resurser för regional utveckling har en ny organisation inrättats med nya arbetsformer för bl.a. ansökning, beredning och beslut om stöd till enskilda projekt. Vidare har nya stödområden tillkommit genom att strukturfondsprogrammen omfattar områden som tidigare inte har prioriterats i regionalpolitiska sammanhang.

I rapporten pekar revisorerna på ett antal brister och problem som till stor del sammanhänger med hur man i Sverige har valt att hantera de regionalpolitiska utvecklingsinsatserna efter EU-medlemskapet. Revisorerna lämnar förslag till hur hanteringen i olika avseenden kan förenklas och förtydligas. Revisorernas rapport återfinns som bilaga 1 till denna skrivelse.

Granskningsrapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna delar i huvudsak den analys och de synpunkter som framförs i revisorernas rapport. Flertalet remissinstanser instämmer även i de förslag som framförs i rapporten. En sammanfattning av remissyttrandena finns i bilaga 2.

I det följande redovisar revisorerna sina slutliga överväganden med anledning av granskningen.

## 2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

### 2.1 Ökad samordning

#### Rapporten

Av rapporten framgår att hanteringen av nationella medel och strukturfondsmedel inte har integrerats. Det innebär att skilda system för bl.a. ansökning, beredning och beslut om stöd har tillämpats för insatser med i princip samma syften. Revisorerna förordar en ökad samordning mellan nationella insatser och de insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen och pekar särskilt på behovet av en ökad samordning av planeringsinsatser, stödformer och stödområden.

Under de senaste åren har företrädare på regional nivå genomfört ett omfattande arbete för att planera för den regionala utvecklingen. Revisorerna menar att det varit olyckligt att flera olika dokument har utformats med samma övergripande syften. Det har lett till dubbelarbete samt till att planeringen har blivit onödigt dyr.

Genom den geografiska avgränsningen av s.k. målområden har nya stödområden tillkommit utöver de nationella stödområdena. Olika stödnivåer tillämpas inom olika stödområden och målområden. Revisorerna ifrågasätter behovet av en särskild stödområdesindelning vid sidan av målområdena. Enligt revisorernas mening bör avgränsningen av nationella stödområden och målområden samordnas.

Revisorerna konstaterar att vissa stödformer i det s.k. länsanslaget – landsbygdsstödet – har integrerats i strukturfondsprogrammen medan andra stödformer – regionala utvecklingsbidrag – inte har gjort det. Det innebär att skilda regler och rutiner tillämpas för olika delar av länsanslaget. Revisorerna menar att även det regionala utvecklingsbidraget bör kunna samfinansieras med strukturfondsmedel.

Revisorernas förslag:

- Det kommande arbetet med strukturfondsprogram bör samordnas med övrig planering för regional utveckling.
- Inför nästa programperiod bör avgränsningen av såväl målområden som nationella stödområden ses över i syfte att samordna de geografiska avgränsningarna.
- Möjligheterna att samfinansiera det regionala utvecklingsbidraget med strukturfondsmedlen bör undersökas.

#### Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna är allmänt positiva till revisorernas förslag om ökad samordning. Svenska Kommunförbundet menar att den nuvarande uppsplittringen på ett nationellt och ett EU-reglerat system är både svåröverskådlig och tungrodd. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsens bedömning är en ökad samord-

ning nödvändig. Länsstyrelsen i Stockholms län pekar på att det även finns behov av samordning mellan de olika delarna av den nationella stödpolitiken. Glesbygdsverket anser att en ökad samordning bör syfta till att öka det lokala och regionala inflytandet i den nationella regionalpolitiken. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) framhåller behovet av ytterligare analyser av kopplingen mellan den nationella regionalpolitiken och EU:s strukturpolitik för att öka samordningen mellan de två systemen.

Flera remissinstanser, däribland Närings- och handelsdepartementet, menar i likhet med revisorerna att kommande arbete med strukturfondsprogrammen bör samordnas med den övriga regionala planeringen. Länsstyrelserna i Stockholms län och i Kronobergs län framför kritik mot det omfattande program- och planeringsarbetet under senare år. NUTEK betonar vikten av att den centrala nivån uppträder mer samlad och med större långsiktighet samt behovet av att uppdrag från olika departement i större utsträckning samordnas. Verket påpekar också att de program som har utformats inom ramen för länsstrategiarbetet och landshövdingeuppdraget inte har fått tillräcklig återkoppling från den centrala nivån. Svenska Kommunförbundet går ett steg längre och menar att den ökade samordningen även bör avse utvärdering, regelsystem och administrativa rutiner.

Revisorernas förslag om ökad samordning mellan stödområden och målområden stöds av flera remissinstanser. Länsstyrelserna i Kalmar län och i Kronobergs län pekar på att villkoren för företagsstöd skiljer sig åt mellan de kommuner i Mål 5b Södra Sverige som ingår i tillfälligt stödområde och de kommuner i målområdet som inte gör det. Länsstyrelserna anser det vara olyckligt att olika villkor tillämpas inom samma målområde. Det innebär bl.a. att samverkansprojekt över kommun- och länsgränser försvåras. NUTEK och Glesbygdsverket är emellertid tveksamma till en total samordning. Närings- och handelsdepartementet pekar på att det pågår ett arbete inom kommissionen som syftar till större samstämmighet mellan nationella stödområden och nya målområden. Enligt departementets bedömning kommer en större överensstämmelse förmodligen uppnås genom att strukturfondsområdena minskas.

Vad gäller samordning av stödformer uppger Närings- och handelsdepartementet, Statskontoret, NUTEK och Glesbygdsverket att revisorernas förslag redan har fått viss praktisk tillämpning. Övervakningskommittéerna för mål 6-programmet och för vissa mål 2-program har i november–december 1997 beslutat att även det regionala utvecklingsbidraget skall kunna användas som medfinansiering av programmen. Beslutet gäller i första hand s.k. mjuka investeringar. Enligt Statskontoret väntas kommissionen formellt godkänna dessa beslut.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Regeringens utgångspunkt har hittills varit att strukturfondsmedlen skall komplettera de nationella insatserna såväl resursmässigt som innehållsmässigt. Det innebär att flera system med stöd för regional utveckling tillämpas samtidigt. Flera remissinstanser betonar behovet av ökad samordning. Revisorerne menar därför att arbetet med kommande strukturfondsprogram i

största möjliga utsträckning bör samordnas med övrig planering för regional utveckling.

Vidare menar revisorerna att den geografiska avgränsningen av stödområden och målområden bör samordnas i syfte att skapa enhetligare avgränsningar.

Revisorerna noterar att det regionala utvecklingsbidraget redan har integrerats i vissa program. Revisorerna förutsätter att regeringen även inför kommande strukturfondsprogram beaktar möjligheterna att integrera nationella stöd och EG-stöd.

Revisorernas föreslår

- att regeringen så långt möjligt samordnar de nationella insatserna för regional utveckling med de insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen.

## 2.2 EG-stöd och nationell offentlig medfinansiering

### Rapporten

En förutsättning för att Sverige skall kunna tillgodogöra sig de medel som har anvisats från strukturfonderna är att de kompletteras med svensk offentlig och privat medfinansiering. Å ena sidan innebär tillgången till strukturfondsmedlen att Sverige får ett tillskott från EU för varje svensk krona som satsas på projekt som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen. Å andra sidan är EU:s tillskott relativt litet i förhållande till de nationella offentliga och privata insatser som måste tillkomma för att programmen skall kunna genomföras. Revisorerna anser att en utgångspunkt bör vara att de EG-medel som har anvisats för Sveriges del skall användas. Det är emellertid inte givet att medfinansiering av projekt alltid är den bästa användningen av de nationella offentliga medlen. Saknas projektidéer som bedöms kunna omvandlas till bra projekt är det enligt revisorernas uppfattning bättre att använda de offentliga medlen till reguljära verksamheter.

Av rapporten framgår att staten har bidragit med nästan två tredjedelar av de offentliga medlen för medfinansiering av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Under 1995/96 använde länsstyrelserna ungefär en fjärdedel av anslaget för regionalpolitiska åtgärder för medfinansiering av strukturfondsprogram. Från flera håll har det framförts oro för att det kommer att bli svårt att få fram tillräckligt med offentliga medel för medfinansiering.

Behovet av nationella offentliga medel för medfinansiering sammanhänger med hur mycket EG-medel som anvisas för varje projekt. Sverige har en mindre andel EG-stöd i mål 2, mål 5b och mål 6 än i flera jämförbara länder. Det innebär att det krävs mer offentlig medfinansiering i varje projekt än vad som kunde ha varit fallet. Enligt revisorernas uppfattning skulle möjligheterna att utnyttja de strukturfondsmedel som Sverige anvisats underlättas om en större andel EG-stöd fördelades till de enskilda projekten.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Revisorernas förslag:

- Möjligheterna att erhålla större andel EG-stöd under nästkommande programperiod bör övervägas.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

### **Remissinstanserna**

Endast ett fåtal remissinstanser berör revisorernas synpunkter vad gäller medfinansiering. Statens institut för regionalforskning (SIR) menar i likhet med revisorerna att svensk offentlig medfinansiering endast bör utgå till angelägna och utvecklingsfrämjande projekt. Vad gäller frågan om brist på goda idéer menar flera instanser att det framför allt är en fråga som sammanhänger med att ansökningsförfarandet för EG-stöd upplevs som svårt och tidskrävande.

Närings- och handelsdepartementet menar att den nationella medfinansieringen har fungerat tillfredsställande. Flera remissinstanser pekar emellertid på problem som sammanhänger med kravet på offentlig medfinansiering av strukturfondsprogram. Enligt Svenska Kommunförbundet finns det risk för att kommunernas medverkan kommer att försvåras under resten av perioden. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att kraven på länsstyrelsen som medfinansierar har vuxit och efterlyser tydligare riktlinjer från regeringens sida vad gäller vilka regionalpolitiska insatser som skall prioriteras. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) menar att statsmakterna tydligare bör anvisa medel för offentlig medfinansiering.

Flera remissinstanser delar revisorernas uppfattning att en större andel EG-stöd bör eftersträvas inför nästa programperiod. Glesbygdverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att en större andel EG-stöd skulle innebära att genomförandet av programmen underlättades. Man skulle då få lättare att utnyttja de medel som Sverige har anvisats.

Närings- och handelsdepartementet, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Glesbygdverket påpekar att vissa justeringar i den riktning som revisorerna förordar redan har genomförts. Övervakningskommittéerna beslutade i november–december 1997 att öka EU:s andel av den offentliga finansieringen i en del av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Enligt Närings- och handelsdepartementet gäller förändringarna för den återstående delen av innevarande programperiod, dvs. fram till 1999. Departementet kommenterar inte revisorernas förslag vad gäller nästa programperiod. Det gör inte heller NUTEK.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Krav på en relativt stor andel svensk offentlig medfinansiering innebär att programmets totala omfattning blir större än vad den annars skulle ha varit. Ett stort offentligt åtagande kan även förmodas innebära att offentliga organ engageras i större utsträckning och tar ansvar för att projekten är värda att satsa på. Flera remissinstanser pekar emellertid på svårigheter med att bidra med offentliga insatser av den omfattning som krävs för att genomföra pro-

grammen. Flera instanser instämmer i revisorernas bedömning att genomförandet av programmen skulle underlättas om andelen EG-stöd var större.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Revisorerna föreslår

- att regeringen i förhandlingarna inför nästa programperiod utgår från att andelen EG-stöd i de svenska strukturfondsprogrammen skall vara av samma omfattning som i andra jämförbara medlemsländer.

## 2.3 Planering för regionala utvecklingsinsatser

### Rapporten

Av rapporten framgår att jämförelser mellan olika planeringsdokument från olika delar av landet visar att dokumenten har ett likartat innehåll. Det tycks som om det i hela landet råder samma uppfattning om vad som skall gynna den egna regionens utveckling. Trots att planerna har utformats på regional nivå har man i olika delar av landet inte avsett att satsa på skilda typer av åtgärder. Revisorerna menar att det som från ett regionalt perspektiv kan te sig unikt och nydanande ur ett nationellt perspektiv kan visa sig vara en variation på ett allmänt förekommande tema. Därmed finns det enligt revisorernas bedömning risk för att de särdrag för regional utveckling som kan finnas inte uppmärksammas. Revisorerna anser att regeringen som uppdragsgivare har ett stort ansvar för att regionala förutsättningar beaktas och tas tillvara i den regionala planeringen.

Revisorernas förslag:

- Regeringen bör uppmärksamma länsstyrelserna på förhållandet att samma typer av insatser planeras i stora delar av landet och underlätta en ökad regional anpassning av insatserna.
- Strukturfondsprogrammen bör innehålla tydliga prioriteringar. Själva utformningen av programmen bör dock vara mindre detaljerad än vad som är fallet i dag.

### Remissinstanserna

Dokumentens likformighet samt möjliga orsaker därtill kommenteras av flera instanser. Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att den regionalpolitiska analysen är likartad oavsett var man befinner sig i landet. Länsstyrelsen påpekar att innehållet i olika program även är lika länder emellan. Enligt Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) bedömning är programmen och strategierna en spegel av dagens dominerande föreställningar om det goda med ekonomisk tillväxt, den nya teknikens betydelse, kraven på ökad flexibilitet och internationalisering, nyttan av kompetensutveckling, behovet av samverkan och samarbete m.m. Även Länsstyrelsen i Stockholms län pekar på den gemensamma värdebasen och tidsandan som en orsak till programmets likformighet. Några instanser påpekar emellertid att det trots likheten i planeringsdokumenten förekommer regionala anpassningar i samband med att enskilda insatser eller projekt planeras och genomförs. Samti-

digt beklagar Statens institut för regionalforskning (SIR) att regionala och lokala aktörer i alltför hög grad har näst intill identiska projektidéer.

Samtliga remissinstanser som berört frågan om strukturfondsprogrammets prioriteringar och detaljeringsgrad instämmer i att tydligare prioriteringar bör göras samt att detaljeringsgraden bör minska. NUTEK påpekar att ett brett partnerskap har visat sig försvåra möjligheterna att få till stånd tydliga prioriteringar. Vidare styrs utformningen av strukturfondsprogrammen av Europeiska kommissionens regler, förordningar och riktlinjer. Vid övervakningskommittéernas möten i november–december 1997 beslutades emellertid om vissa korrigeringar av de svenska strukturfondsprogrammen som innebar att detaljeringsgraden minskade.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Revisorernas iakttagelser om likriktning i planeringen för regionala insatser bekräftas av flera remissinstanser. Flera instanser påpekar att programmen och strategierna speglar rådande föreställningar om vad som bidrar till regional utveckling. Enligt revisorernas bedömning finns det en fara i att man i stora delar av landet vill satsa på samma saker för att främja den regionala utvecklingen. Likriktningen kan t.ex. innebära en överetablering av museer och olika typer av turistanläggningar vilket i sin tur kan bli dyrt när satsningarna inte blir så lönsamma som planerat. Revisorerna menar därför att frågan om likriktning måste uppmärksammas.

Detaljeringsgraden i programmen har redan uppmärksammats och justerats i vissa program. Revisorerna förutsätter att ansvariga instanser även i kommande program beaktar vikten av tydliga och samtidigt inte alltför detaljerade program.

Revisorena föreslår

- att regeringen uppmärksammar länsstyrelser och andra regionala och lokala organ på förhållandet att samma typer av insatser planeras i stora delar av landet samt på konsekvenserna av en sådan likformighet.

## **2.4 Beslutsformer, administration och utbetalning av EG-stöd**

### **Rapporten**

En omfattande genomförandeorganisation har inrättats för mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Bl.a. har nya instanser i form av beslutsgrupper inrättats. I beslutsgrupperna – där de formella besluten om EG-stöd fattas – är majoriteten kommunala och landstingskommunala ledamöter. Näringslivsorganisationer är inte representerade i beslutsgrupperna. Enligt vad revisorerna har erfart är det inte ovanligt att en och samma person deltar i beslutsprocessen rörande EG-stöd i flera egenskaper. Exempelvis kan ett kommunalråd stå bakom en ansökan från kommunen och stå som medfinansierare samtidigt som vederbörande deltar i beslutsgruppen. Vidare har det funnits en tendens till att beslutsgrupperna fördelar EG-medel inte bara utifrån bedömning av projektens potential utan även utifrån geografisk hemvist.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Revisorerna anser att frågan om beslutsgruppernas roll, sammansättning och ansvar bör prövas.

Vidare pekar revisorerna på att behovet av administrativa resurser på länsstyrelsen har underskattats inför arbetet med strukturfondsprogrammen. Länsstyrelserna har som sekretariat till beslutsgrupper tillförts en rad nya uppgifter. De skall bereda ansökningar samt sköta uppföljning, redovisning och rapportering. Av revisorernas rapport framgår att länsstyrelserna under 1995/96 använde en stor del av sina resurser för EU-relaterad verksamhet. Våren 1997 beslutade riksdagen att anslaget A1 Regionalpolitiska åtgärder (länsanslaget) får användas för sekretariatsuppgifter för beslutsgrupperna. Revisorerna förutsätter att användningen av anslaget för administrativa kostnader särredovisas och följs upp.

Revisorerna pekar på att ansökningsförfarandet för EG-stöd är omfattande och formaliserat. Förfarandet har upplevts som omständligt och tidskrävande. Att företag och ideella organisationer har haft svårt att söka stöd visar sig bl.a. genom att det främst är offentliga organ som har sökt och beviljats stöd. Trots att det i stor utsträckning är offentliga organ som har fått stöd har företag och andra privata stödmottagare indirekt – via s.k. ramprogram – kunnat ta del av strukturfondsmedel som formellt har beviljats till annan instans. Enligt revisorernas bedömning skulle ett system med s.k. ramprogram innebära flera fördelar. Det skulle underlätta för de sökande både vad gäller ansökningsproceduren och frågan om att ordna offentlig medfinansiering. Vidare kan ramprogram avlasta beslutsgrupper och sekretariat (länsstyrelser) från bedömningar av mindre, enskilda projekt. Beslutsgrupperna ges därigenom möjlighet att koncentrera sig på mer övergripande avvägningar. Ramprogram kan även skapa utrymme för professionella bedömningar av de specifika projekten.

EG-stöd utbetalas i efterskott mot rekvisition. Det finns möjlighet att få delutbetalningar. Av rapporten framgår att utbetalning av medel ur strukturfonderna går långsamt. Revisorerna pekar på behovet av att öka takten vad gäller rekvisition av medel ur fonderna.

Det är enligt revisorernas mening positivt att uppföljning och utvärdering har fått ökad uppmärksamhet inom det regionalpolitiska området. Revisorerna förutsätter att regeringen till riksdagen redovisar sin bedömning av de utvärderingar som har genomförts av de svenska strukturfondsprogrammen.

Revisorernas förslag:

- Alternativa beslutsformer bör utformas och under en försöksperiod tillämpas i olika delar av landet. Exempelvis kan man på försök låta näringslivsrepresentanter ingå i beslutsgrupperna.
- Ramprogram bör utnyttjas i ökad utsträckning. Goda exempel på ramprogram finns och bör spridas mellan regionerna, förslagsvis av NUTEK.
- Frågan om rekvisition av stöd bör uppmärksammas av beslutsgrupperna. Projektägarna bör regelbundet rekvirera beslutade medel.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**



## Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser har berört frågan om beslutsorganisationen. Revisorernas synpunkter rörande behovet av en tydlig beslutsorganisation har delats av flera instanser. Vad gäller förslaget att under en period tillämpa alternativa beslutsformer är flera, dock inte alla, instanser kritiska. Statskontoret menar att en så enhetlig organisation som möjligt bör tillämpas. Samtidigt påpekar Statskontoret att det redan nu finns en stor variation mellan olika program. Närings- och teknikutvecklingsverket är också kritiskt till att pröva olika typer av beslutsorganisationer. Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län finns det risk för att ett försök med alternativa former skulle innebära att systemet blir än mer svåröverskådligt och förvirrat.

Bland de instanser som är positiva till ett försök med alternativa beslutsformer återfinns Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska Kommunförbundet och Beslutsgruppen Mål 6 i Västerbotten. Om alternativa former prövas bör man, enligt beslutsgruppen, genomföra jämförande studier av beslutsgruppernas arbete och effekterna därav.

Vad gäller revisorernas förslag att på försök låta näringslivsrepresentanter ingå i organ som fattar beslut om EG-stöd har remissinstanserna delade uppfattningar. Statskontoret anser inte att näringslivsrepresentanter skall ingå i beslutande organ. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har genom ett principiellt beslut år 1990 valt att inte ingå i beslutande offentliga organ. Svenska Kommunförbundet är däremot positivt till att låta näringslivsrepresentanter delta i beslutsprocessen. Företagarnas Riksorganisation betonar att näringslivets roll måste stärkas och ges ökad tyngd i det regionala utvecklingsarbetet. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) anser även att representanter för intresseorganisationer skall ingå i beslutsgrupperna. Enligt Landsorganisationen (LO) är det viktigt att partnerskapstanken får ordentligt genomslag i beslutsfattandet.

Enligt Närings- och handelsdepartementet kommer revisorernas synpunkter, liksom erfarenheter i övrigt, att beaktas då beslutsorganisationen för kommande programperiod utformas.

Flera instanser instämmer i slutsatsen att behovet av administrativa resurser har underskattats. Några instanser menar att det behövs ytterligare medel för sådana uppgifter. Glesbygdverket efterlyser en översyn av nuvarande administrations- och genomförandeprocess i syfte att skapa mera kostnadseffektiva modeller för kommande programperiod. Vad gäller revisorernas förslag om särredovisning av administrativa kostnader uppger departementet att regeringen i regleringsbrev avser att ge närmare anvisningar för hur medlen skall redovisas.

Flertalet instanser delar revisorernas uppfattning att ramprogram har flera fördelar och att sådana program bör användas där så är möjligt. Glesbygdverket anser att möjligheterna att använda ramprogram bör skrivas in i programdokumenten. NUTEK instämmer i att ramprogram kan underlätta för den enskilde projektanordnaren eller stödmottagaren. Den totala administrationen bedöms dock inte minska med ett sådant förfarande.

Flertalet remissinstanser kommenterar hanteringen kring utbetalning av EG-stöd. Flera är kritiska till att EG-stödet betalas ut i efterskott eftersom det

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

kan innebära att projekt utan offentlig huvudman riskerar att få likviditetsproblem. Enligt NUTEK är det framför allt offentliga organ som inte rekviderar sina strukturfondsmedel. Verket uppger att man vid flera tillfällen har påpekat problemet med låga utbetalningsnivåer för beslutsgrupperna. Beslutsgruppen Mål 6 i Västerbotten uppger att man redan har vidtagit åtgärder för att öka utbetalningstakten. Länsstyrelserna i Kronobergs län och i Norrbottens län menar att man bör tillåta utbetalning av stöd i förskott. Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län finns det inget i förordningarna som skulle hindra förskottsutbetalningar. Svenska Kommunförbundet anser att staten bör ta ansvar för förskott. Vad gäller problemet med eftersläpande rekvisitioner uppger Kommunförbundet att förbundet tillsammans med NUTEK skall genomföra en studie i några kommuner i början av 1998.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Revisorerna menar att det är viktigt att olika modeller och beslutsformer prövas. Partnerskapstanken är viktig och bör enligt revisorernas mening få genomslag även i beslutande organ. Enligt revisorernas bedömning kan de utvärderingar som har genomförts av programmen användas som underlag när alternativa beslutsformer utarbetas.

Vad gäller frågan om behovet av att använda anslaget A1 Regionalpolitiska åtgärder för administrativa resurser på länsstyrelserna förutsätter revisorerna att regeringen följer utvecklingen och till riksdagen redovisar hur stor del av anslaget som används för administration.

Revisorernas förslag rörande ramprogram vinner gehör hos flera remissinstanser. Enligt revisorernas bedömning kan ramprogram underlätta genomförandet av strukturfondsprogrammen i flera avseenden. Revisorerna vill därför betona vikten av att goda exempel på fungerande ramprogram sprids; detta i syfte att öka användningen av ramprogram.

Frågan om långsamma utbetalningar av EG-stöd har uppmärksammats i flera sammanhang. Revisorerna erfar att det inte finns några formella hinder för vare sig delutbetalningar eller utbetalning i förskott. Enligt revisorernas bedömning har flera olika instanser ansvar för att rutinerna för rekvisition och utbetalning av strukturfondsmedel fungerar tillfredsställande. Revisorerna förutsätter att samtliga projektägare i samband med att de beviljas EG-stöd får tydlig information om rutinerna för hur rekvisition och utbetalning av EG-stöd skall ske.

Revisorerna föreslår

- att regeringen inför nästa programperiod utarbetar förslag till alternativa beslutsformer som under en försöksperiod kan tillämpas i några olika delar av landet. Partnerskapstanken bör även återspeglas i beslutande organ.

### 3 Revisorernas förslag

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.1 anfört om ökad samordning mellan nationella insatser och insatser inom ramen för strukturfondsprogram,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anfört om EG-stöd och nationell offentlig medfinansiering,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anfört om planering för regionala utvecklingsinsatser,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anfört om beslutsformer, administration och utbetalning av EG-stöd.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Brigitta Hambræus (c), Karl-Gösta Svenson (m), Hans Stenberg (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga behandling har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och byrådirektören Emma Öståker (föredragande).

Stockholm den 19 februari 1998

På Riksdagens revisorers vägnar

*Per Olof Håkansson*

*Emma Öståker*

### Reservation

Birgitta Hambræus (c)

Riksdagens revisorers rapport om regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet avslutades i november 1997. Här har dokumenterats viktiga erfarenheter av de nationella insatsernas förhållande till de hittillsvarande EU-stödda insatserna.

Sedan rapporten färdigställdes har emellertid mycket hänt som gör att de förslag revisorerna lämnar inte längre enligt min mening är relevanta. Det är inte troligt att en samordning med EU av de nationella regionalpolitiska insatserna i framtiden skulle ge det bästa resultatet för Sverige.

I och med att EU beslutat inleda förhandlingar om utvidgning av antalet medlemsländer står det klart att EU:s system för strukturfonder, målområden etc. kommer att förändras i grunden. Enligt uppgift i massmedia planerar man att ändra de speciella målområden som Sverige förhandlat fram, antagligen så att EU-stöd kommer att koncentreras till områden i unionen där befolkningen har en jämförelsevis låg inkomstnivå. Desto viktigare är det att Sverige har rätt att bedriva en nationell regionalpolitik med egna medel. Om hela vårt vidsträckta land skall leva, behöver vi en regionalpolitik som inte är aktuell i mer tätbefolkade länder. Massmedia har rapporterat att Sveriges regering kraftigt har markerat denna inställning som reaktion på kommissionens förslag.

Det är regeringen som förhandlar med EU. Revisorerna bör inte föreslå något som kan försvåra förhandlingarna.

Jag anser att revisorerna borde lämna över rapporten för information till arbetsmarknadsutskottet, men utan egna förslag.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**



**Fel! Autotextposten är  
inte definierad.**

Bilaga 1

Rapport 1997/98:1

---

# Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet



## Förord

1997-11-20

Riksdagens revisorer har efter förslag från arbetsmarknadsutskottet granskat stödgivningen för regional utveckling efter Sveriges inträde i Europeiska unionen. Granskningen har inriktats på de förändringar EU-medlemskapet har inneburit för den nationella stödgivningen vad gäller stödets inriktning och innehåll, finansiering, beslutsgång och administration.

Granskningen bygger på intervjuer med företrädare på regional och central nivå. Totalt har drygt 60 personer intervjuats. Genom intervjuerna har personer som på olika sätt berörs av hanteringen av EG-medlen (sökande, offentliga medfinansierare, beredande/handläggande tjänstemän samt formella beslutsfattare) givits möjlighet att lämna synpunkter. Vidare har ett antal företrädare på central nivå, NUTEK, Glesbygdsverket och Närings- och handelsdepartementet, intervjuats.

Utöver intervjuer baseras granskningen på riksdagstryck, rapporter och utvärderingar av regionalpolitiskt stöd alternativt av strukturfondsprogrammen. Det skriftliga materialet kommer bl.a. från NUTEK, Riksrevisionsverket, Statskontoret, länsstyrelser, Europeiska revisionsrätten och enskilda utvärderare.

Ett seminarium har anordnats av revisorerna med särskilt inbjudna deltagare från Närings- och handelsdepartementet, NUTEK, länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings och Värmlands län, Vilhelmina kommun och Tromsö universitet. Under seminariet diskuterades de frågor som har legat till grund för granskningen.

Inom ramen för granskningen har revisorerna även genomfört ett studiebesök i Helsingfors. Vid studiebesöket sammanträffade revisorerna bl.a. med representanter för olika ministerier.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas tredje avdelning. I tredje avdelningen ingår Anders G Högmark, ordf. (m), Anita Jönsson, v. ordf. (s), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Hans Stenberg (s), Stig Grauers (m), Christina Pettersson (s) och Lennart Brunander (c).

Inom revisorernas kansli har byrådirektören Emma Öståker haft ansvaret för granskningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och tf. utredningschefen Gunnar Järnebeck har deltagit i granskningsarbetet. Därutöver har pol. kand. Carolina Malmerius deltagit i delar av arbetet.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1





## Innehåll

Sammanfattning.....	19
Nationella stödformer måste ligga i linje med EG:s regler .....	19
Resurstillskott och krav på medfinansiering .....	19
Program utformas för regionala utvecklingsinsatser .....	20
Skilda system för regionala stödinsatser bör samordnas .....	20
Förenklingar och omprövning .....	20
Aktuella utredningar och förslag .....	21
1 Svensk regionalpolitik .....	22
Från lokaliseringspolitik till regionalpolitik .....	22
Den stora och den lilla regionalpolitiken .....	23
Nya villkor för regionalpolitiken efter EU-medlemskapet .....	24
Granskningens inriktning .....	24
2 Svenskt stöd för regional utveckling .....	25
Anslag och stödformer för regional utveckling .....	25
Stödområden .....	28
Samverkan för regional utveckling .....	29
3 Sverige och EU .....	31
3.1 Hänsyn till regionalpolitiskt prioriterade områden .....	31
3.2 EG:s statsstödsregler reglerar medlemsländernas stödpolitik .....	31
Nationell stödgivning måste godkännas .....	32
Svensk stödgivning anpassas till statsstödsreglerna .....	32
Nytt osäkerhetsmoment i den svenska beslutsprocessen .....	34
3.3 Struktur- och regionalpolitik .....	35
EG:s strukturfonder .....	35
Strukturfonderna används för olika mål och gemenskapsinitiativ .....	36
EG:s stödgivning styrs av förordningar och grundprinciper .....	37
4 Nya villkor och inslag i stödgivningen .....	40
4.1 Betydande resurstillskott och nya samarbetsmönster .....	40
4.2 Nya stödområden har tillkommit .....	40
4.3 Program anger ramarna för stödgivningen .....	43
Svenska strukturfondsprogram för målen 2, 5b och 6 .....	43
Högt ställda ambitioner i de svenska programmen .....	44
Företagsutveckling och kompetensutveckling prioriteras .....	45
Detaljerade program med flexibel tillämpning .....	46
Program, partnerskap och nationella stödinsatser .....	49
4.4 Sverige får tillgång till strukturfondsmedel .....	50
Tillskott av EG-medel förutsätter svensk offentlig medfinansiering .....	50
Mindre andel EG-stöd i Sverige än i flera jämförbara länder .....	51
Flera måste bidra till den offentliga medfinansieringen .....	52
Statliga anslag tas i anspråk för medfinansiering .....	53
Mer information om möjligheterna att söka stöd .....	55
Offentliga sökande och privata stödmottagare .....	55
Höga krav och omfattande ansökningsförfarande .....	57
4.5 Länsanslaget används för medfinansiering .....	58
Behovet av medfinansiering påverkar länsanslaget .....	59

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

4.6 Nya uppgifter och ny organisation .....	62
Omfattande organisation för mål 2-, 5b- och 6-programmen.....	63
Beslutsgrupper – en ny formell instans för beslut om stöd .....	64
Sekretariatsfunktionen innebär nya uppgifter för länsstyrelserna .....	66
Flera myndigheter ansvarar för utbetalning från strukturfonderna.....	68
Övervakningskommittéer följer programmets genomförande .....	72
4.7 Förslag till reformer bereds inom EU .....	73
5 Revisorernas överväganden .....	74
EU-medlemskapet innebär nya villkor för regionalpolitiken .....	75
5.1 Tillgång till betydande resurstillskott.....	75
EG-stödet förutsätter nationell medfinansiering .....	76
EG-stödet fungerar som incitament och garanti .....	76
Många förutsätts bidra till den offentliga medfinansieringen .....	77
Länsanslaget används för medfinansiering .....	78
Nationellt stöd och medfinansiering av strukturfondsprogram .....	79
Nya stödområden för regionalpolitiska stödinsatser .....	80
5.2 Planering för regionala utvecklingsinsatser .....	80
Flera dokument med samma övergripande syfte .....	80
Likriktning trots ett decentraliserat förfarande .....	81
Detaljerade program med flexibel tillämpning.....	81
5.3 Beredning och beslut .....	82
Alternativa beslutsformer bör prövas .....	82
Omfattande ansökningsförfarande kan förenklas .....	83
Ofullständig information.....	84
Betydande administrativa resurser för EU-relaterad verksamhet .....	84
Utbetalning och kontroll av stöd .....	84
5.4 Sammanfattande synpunkter .....	85
Referenser.....	88

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat hur den svenska regionalpolitiken har påverkats efter EU-medlemskapet och vad förändringarna har inneburit för de nationella insatserna för regional utveckling. Regionalpolitik omfattar dels regionalpolitiska hänsynstaganden inom olika samhällssektorer, dels anslag på statsbudgeten som årligen fördelas till olika stödåtgärder. Granskningen har varit inriktad på den del av regionalpolitiken som utgörs av särskilda anslag och stödformer.

Medlemskapet i Europeiska unionen har inneburit resurstillskott för regionala utvecklingsinsatser, nya stödområden och nya arbetsformer för ansökning, beredning och beslut om stöd. Det betyder att svensk regionalpolitik har utökats och fått delvis nya former efter inträdet i EU.

### **Nationella stödformer måste ligga i linje med EG:s regler**

Inom Europeiska unionen finns särskilda regler för statligt stöd till näringslivet. Svenska regionalpolitiska stödformer har därför anpassats till EG:s statsstödsregler. Det har främst gällt justeringar av bidragsnivåer och stödområdenas omfattning. Anpassningen av stödformer påbörjades redan i samband med EES-avtalet år 1994, dvs. före medlemskapet i EU. Statsmakternas möjligheter att genomföra tillfälliga förändringar i stöden har därmed begränsats.

### **Resurstillskott och krav på medfinansiering**

Efter inträdet i EU har Sverige tillgång till EG:s strukturfonder. Det innebär att Sverige årligen får tillgång till ett resurstillskott om ca 2,4 miljarder kronor varav ungefär 1 miljard kronor för regionalpolitiska insatser. För att kunna använda EG-medlen måste Sverige bidra med offentlig medfinansiering. Goda projektförslag som passar in i strukturfondsprogrammen är också en viktig förutsättning. Revisorerna anser att en utgångspunkt bör vara att de EG-medel som Sverige har tilldelats skall utnyttjas. Om goda projektidéer saknas är det emellertid, enligt revisorernas uppfattning, bättre att använda de offentliga medlen till reguljära statliga och kommunala verksamheter.

En betydande del av länsanslaget används för medfinansiering av strukturfondsprogram. Andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting medfinansierar också. På regional nivå uttrycker man oro för att medfinansiering kommer att bli ett problem. Behovet av medfinansiering sammanhänger delvis med hur mycket EG-medel som kan beviljas. Sverige har en mindre andel EG-stöd i varje enskilt projekt än flera jämförbara länder. Enligt revisorernas mening bör regeringen överväga att inför nästa programperiod utnyttja möjligheterna att erhålla en större andel EG-stöd. Eftersom det finns risk för att det blir brist på goda projektidéer bör en större andel EG-stöd fördelas till de idéer som kan omvandlas till bra projekt.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## **Program utformas för regionala utvecklingsinsatser**

Regionala utvecklingsinsatser bedrivs i högre grad än tidigare i projektform inom ramen för särskilt utformade program. Det finns en tendens till att man i olika delar av landet planerar samma typer av insatser för regional utveckling. Revisorerna anser att regeringen som uppdragsgivare har ett ansvar för att regionala förutsättningar beaktas och tas till vara.

De svenska strukturfondsprogrammen är uppdelade på många åtgärder. Enligt revisorernas mening bör regeringen inför nästa programperiod tillse att utformningen av programmen blir mindre detaljerad.

## **Skilda system för regionala stödinsatser bör samordnas**

Samtidigt som tillgången på resurser för regionalpolitiska insatser har ökat, har nya arbetsformer för planering, beredning, beslut, utbetalning och uppföljning av stödinsatser etablerats. Sverige har valt ett decentraliserat förfarande för beredning och beslut om EG-stöd. I Sverige har man valt att hålla isär den nationella stödgivningen från de insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen. Strukturfonderna skulle komplettera de nationella insatserna både resursmässigt och innehållsmässigt. Skilda system tillämpas således för olika finansieringskällor trots att insatserna avser samma övergripande syften.

Revisorerna förordar en ökad samordning mellan nationella insatser och sådana insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen. Det gäller både stödformer, stödområden och planering av stödåtgärder för regional utveckling. Strukturfondsprogrammen utarbetas i Sverige vilket innebär att nationella intressen kan beaktas i programmen.

## **Förenklingar och omprövning**

Ett stort antal personer har engagerats i arbetet med strukturfondsprogrammen. Nya samarbetsmönster mellan regionala och lokala företrädare har kommit till stånd. Nya administrativa regler och rutiner tillämpas för hanteringen av EG-medlen. Den första perioden har varit en läroprocess.

Hanteringen av EG-stöd har tagit i anspråk mycket administrativa resurser. Ansökningsprocessen för de sökande är mer omfattande än för de nationella stödformerna. Enligt revisorernas mening skulle s.k. ramprogram kunna användas för att minska belastningen på länsstyrelser och beslutsgrupper samt förenkla ansökningsprocessen för de sökande.

Särskilda myndigheter – beslutsgrupper – har inrättats för att fatta beslut om EG-stöd. Revisorerna anser att frågan om beslutsgruppernas roll, sammansättning och ansvar bör prövas inför nästa programperiod. Olika lösningar kan under en försöksperiod tillämpas i olika delar av landet.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## Aktuella utredningar och förslag

Utredningar och utvärderingar hösten 1997:

- Riksrevisionsverket redovisade i slutet av augusti resultaten av en granskning rörande länsstyrelsernas medfinansiering av EU:s struktur-fondsprogram.
- Statskontoret har fått regeringens uppdrag att belysa den svenska offentliga medfinansieringen i EU:s struktur-fondsprogram samt att belysa frågor avseende genomförandeorganisationens effektivitet. En delrapport om medfinansieringsfrågorna redovisades i slutet av juni 1997. En slutrapport redovisas i november 1997.
- Statskontoret har fått regeringens uppdrag att dels beskriva förhandlings- och genomförandeprocesser beträffande Europeiska unionens regional- och strukturpolitik i Sverige, dels det kontroll- och revisionsarbete som bedrivs kring genomförandet av EU:s regional och strukturpolitik. En första rapport om förhandlings- och genomförandeprocesser redovisades i slutet av oktober 1997. En rapport om kontroll- och revisionsarbete väntas bli klar i slutet av november 1997.
- Övervakningskommittéernas halvtidsutvärderingar av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen redovisas och diskuteras vid övervakningskommittéernas möten under november och december 1997.

Vad händer i Europeiska unionen?

- I juli 1997 presenterade kommissionen meddelandet Agenda 2000 rörande unionens utvidgning, framtida politik och ekonomiska ramar. Kommissionen lämnar bl.a. förslag till förenklingar av struktur-fondspolitiken. I Sverige har Agenda 2000 varit på remiss hos berörda departement och myndigheter. Utrikesdepartementet ansvarar för att sammanställa en svensk ståndpunkt. Beslut om reformer inom olika politikområden förväntas fattas i samband med Europeiska rådets möte i Luxemburg den 12–13 december 1997.

Svensk regionalpolitik de kommande åren:

- En regionalpolitisk proposition beräknas läggas fram i februari 1998.

# 1 Svensk regionalpolitik

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

*De övergripande målen för regionalpolitiken skall vara uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket.<sup>1</sup>*

I de regionalpolitiska besluten åren 1994 och 1995 framhåller statsmakterna valfrihet, rättvisa, balans och tillväxt som övergripande mål för olika regionalpolitiska insatser.<sup>2</sup> Regionalpolitiken skall bidra till sammanhållning och utjämning mellan olika landsdelar och till en balanserad regional utveckling som kan gynna hela Sverige. Människor skall ha tillgång till arbete, service och en god miljö oavsett var de bor i landet. Målet uthållig ekonomisk tillväxt lyftes särskilt fram i det regionalpolitiska beslutet år 1995.

## Från lokaliseringspolitik till regionalpolitik

Regionalpolitik etablerades som ett särskilt politikområde i mitten av 1960-talet. Bakgrunden till införandet av regionalpolitiska insatser – som till en början gick under benämningen lokaliseringspolitik – var befolkningsflyttningarna och de regionala obalanserna vad gäller ekonomisk tillväxt. Den negativa befolkningsutvecklingen på landsbygden, framför allt i skogsläna, befarades leda till att underlaget för service skulle bli för litet. Den snabba befolkningsstillväxten i städerna befarades ge upphov till en inflationistisk utveckling. Lokaliseringpolitiken introducerades som ett komplement till arbetsmarknadspolitiken. Tanken var att lokaliseringpolitiken skulle bidra till att minska utflyttningen till storstäderna och stimulera till ökad sysselsättning på landsbygden.<sup>3</sup>

Under 1970-talet breddades regionalpolitiken till att även omfatta välfärdspolitiska aspekter – såsom ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende – samtidigt som de ursprungliga regionalpolitiska problemen inte var lika tydliga som tidigare. Mot slutet av 1980-talet utformades de målsättningar som till stor del är vägledande för dagens regionalpolitik. Det innebär att regionalpolitiken skall bidra till en balanserad befolkningsutveckling och en jämn fördelning av välfärden. Under 1990-talet har den regionalpolitiska problembilden inte kopplats till pågående omvandlingsprocesser i samhället utan i högre grad än tidigare definierats utifrån problemen i vissa områden framför allt i norra Sverige. Regionalpolitik har kommit att betraktas som ett fördelningspolitiskt instrument som syftar till att kompensera delar av landet för permanenta lägesnackdelar.<sup>4</sup>

Alltsedan regionalpolitik introducerades i mitten av 1960-talet har insatserna ökat i omfattning samtidigt som målen för verksamheten har blivit mer ambi-

<sup>1</sup> Prop. 1994/95:161, bet. 1994/95:AU13, rskr. 1994/95:425.

<sup>2</sup> Prop. 1994/95:140, bet. 1993/94:AU13, rskr. 1993/94:366, prop. 1994/95:161, bet. 1994/95:AU13, rskr. 1994/95:425.

<sup>3</sup> Nilsson, J-E (SIR) 1996, Ds 1993:78, Ds 1981:15.

<sup>4</sup> Nilsson, J-E (SIR) 1996.

tiösa. Regionalpolitik är i dag ett vitt begrepp med inslag av såväl närings- och arbetsmarknadspolitik som välfärdspolitik.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### Den stora och den lilla regionalpolitiken

Inom regionalpolitiken skiljer man ofta mellan vad som brukar benämnas som den ”stora” och den ”lilla” regionalpolitiken. Med den stora regionalpolitiken avses regionalpolitiska hänsynstaganden (åtgärder med regionalpolitisk betydelse) inom olika samhällssektorer. Med den lilla regionalpolitiken avses de anslag på statsbudgeten som årligen avsätts för regionalpolitiska stödåtgärder i särskilt utpekade regioner.

Den *stora regionalpolitiken* har ansetts ha avgörande betydelse för den regionala utvecklingen. Statsmakterna har betonat att en viktig förutsättning för att de regionalpolitiska målen skall nås är att den regionala dimensionen beaktas vid utformningen av politiken inom en rad olika samhällssektorer.<sup>5</sup> Transporter och kommunikationer, högre utbildning och forskning samt arbetsmarknad har framhållits som särskilt viktiga områden för den regionala utvecklingen.<sup>6</sup>

Den stora regionalpolitiken regleras i förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete av vilken det framgår att statliga myndigheter skall verka för att de regionalpolitiska målen uppnås. Vidare har regeringen i generella direktiv (dir. 1992:50) till samtliga kommittéer och särskilda utredare föreskrivit att dessa skall redovisa de regionala konsekvenserna av sina förslag.

I vilken utsträckning myndigheter och kommittéer beaktar regionalpolitiska aspekter är svårt att uppskatta. Enligt NUTEK<sup>7</sup> anser sektorsorgan på central och regional nivå att det är svårt att väga regionala hänsyn mot andra mål för verksamheten. Vidare är det oklart hur regionalpolitiska hänsyn skall definieras, kvantifieras och värderas. I regeringens redogörelse<sup>8</sup> för erfarenheterna från de utredningar som genomförts sedan direktiven om regionala konsekvensbeskrivningar utfärdades görs bedömningen att analyserna i flera fall har varit bristfälliga eller helt saknats.

Inom ramen för den *lilla regionalpolitiken* fördelas statliga resurser som motsvarar ca 0,5 % av statens budget- och transfereringssystem.<sup>9</sup> Den lilla regionalpolitiken omfattar särskilda anslag och stödformer. Merparten av stöden är inriktade på att främja expansion och ökad sysselsättning i företag som finns i regionalpolitiskt prioriterade områden, s.k. stödområden.

Regeringen bedömde år 1994 att de regionalpolitiska företagsstöden har haft en positiv betydelse för näringslivet samt medverkat till att skapa nya arbetstillfällen i regionalpolitiskt utsatta orter och regioner.<sup>10</sup> Vad gäller målsättningen regional balans kan emellertid stöden ifrågasättas. NUTEK

<sup>5</sup> Prop. 1993/94:140, prop. 1994/95:161, prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:AU2.

<sup>6</sup> Prop. 1993/94:140.

<sup>7</sup> NUTEK R 1996:40.

<sup>8</sup> Prop. 1993/94:140.

<sup>9</sup> SOU 1997:13.

<sup>10</sup> Prop. 1993/94:140.

konstaterar att regionalpolitiska stöd endast har haft marginella effekter på den regionala utvecklingen i de prioriterade områdena.<sup>11</sup> I en studie av företagsstöd som har genomförts på uppdrag av ESO pekar utredarna på att såväl internationella som svenska vetenskapliga studier har redovisat svaga samhällsekonomiska effekter av företagsstöd.<sup>12</sup>

Det är svårt att bedöma och dra slutsatser om effekterna av regionalpolitiska insatser. Sambanden mellan insatser och önskade effekter är inte givna utan snarare ytterst komplicerade. Det har konstaterats att de regionala obalanserna – mätt i befolkningsutveckling och andel kvinnor i de prioriterade områdena – inte har förbättrats i särskilt stor utsträckning trots en rad olika insatser sedan mitten av 1960-talet.<sup>13</sup> Å andra sidan finns det de som hävdar att de regionala obalanserna skulle ha varit större om man inte hade använt sig av regionalpolitik.<sup>14</sup> Det anses främst vara den stora regionalpolitiken som påverkar utvecklingen. I budgetpropositionen hösten 1996 framhöll regeringen att de insatser som finansieras via de regionalpolitiska anslagen aldrig på egen hand kan bidra till att de uppsatta målen nås.

### **Nya villkor för regionalpolitiken efter EU-medlemskapet**

Under de senaste åren har den svenska regionalpolitiken ställts inför nya villkor. Sveriges inträde i Europeiska unionen år 1995 innebär bl.a. att Sverige får ta del av EG:s strukturfonder. Den nationella stödgivningen för regional utveckling påverkas därmed i olika avseenden. Det gäller bl.a. stödinsatsernas omfattning, inriktning och geografiska fördelning. Det gäller också frågor som sammanhänger med beredningen av och beslut om stöd.

### **Granskningens inriktning**

Riksdagens revisorers granskning av stödgivningen för regional utveckling efter Sveriges inträde i Europeiska unionen har genomförts efter förslag från arbetsmarknadsutskottet. Granskningen har avsett de förändringar i den regionala stödgivningen som har följt av EU-medlemskapet och av tillkomsten och genomförandet av de geografiska målprogrammen (målen 2, 5b och 6). Granskningen har inriktats på följande frågor:

Vilka förändringar har EU-medlemskapet inneburit för den nationella stödgivningen, vad gäller stödets inriktning och innehåll, finansiering, beslutsgång och administration? Hur har man på central och regional nivå förhållit sig till att stödgivningen för regional utveckling bedrivs dels med nationella medel via nationella stödformer, dels med såväl nationella medel som strukturfondsmedel via s.k. strukturfondsprogram?

Medlemsstaterna i Europeiska unionen har valt olika sätt att organisera genomförandet av strukturfondsprogrammen. Exempelvis har man i Finland valt att organisera stödgivningen på ett sätt som skiljer sig från hur man har

---

<sup>11</sup> NUTEK R 1993:43.

<sup>12</sup> Ds 1995:14.

<sup>13</sup> NUTEK R 1993:43, SIR 1996.

<sup>14</sup> SIR 1996.



gjort i Sverige. I rapporten finns några exempel på hur det finländska systemet skiljer sig från det svenska.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## 2 Svenskt stöd för regional utveckling

Som framgått ovan har statliga myndigheter inom olika samhällssektorer ansvar för att verksamheterna bidrar till en god utveckling i alla regioner. På den centrala nivån har Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Glesbygdsverket särskilda uppgifter och ansvar inom det regionalpolitiska området. Det gäller bl.a. informationsinsatser och kompetensutveckling samt utrednings- och utvärderingsverksamhet. På regional nivå har länsstyrelserna huvudansvaret för att genomföra och samordna statens regionala utvecklingsinsatser.

Vad gäller de regionalpolitiska stöden har NUTEK ett centralt ansvar för stödgivningen. Verkets uppgift innefattar bl.a. handläggning av större stödärenden samt rådgivning och utbildning till länsstyrelserna. Dessutom har NUTEK i uppgift att regelbundet följa upp och utvärdera de regionalpolitiska stöden. Själva stödgivningen har dock i huvudsak koncentrerats till regional nivå genom att länsstyrelserna<sup>15</sup> har fått ansvar för att administrera och besluta om fördelningen av de regionalpolitiska medlen – det s.k. länsanslaget.

### **Anslag och stödformer för regional utveckling**

Alltsedan statliga lokaliseringstöd infördes år 1965 har en rad olika stödformer och anslag för regional utveckling introducerats. De anslag som årligen anvisas för regionalpolitiska åtgärder används till företagsstöd och regional projektverksamhet. Företagsstöd utgör den största delen av den regionala stödgivningen. Det finns ett flertal olika typer av företagsstöd: regionalt utvecklingsstöd (regionala utvecklingsbidrag och regionala utvecklingslån), landsbygdsstöd, lån till privata regionala investmentbolag, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter och transportstöd. Det regionala utvecklingsbidraget omfattar de stödformer som före år 1997 benämndes för lokaliserings- och utvecklingsbidrag. På motsvarande sätt är regionalt utvecklingslån en ny beteckning för vad som tidigare kallades lokaliseringlån.

De regionalpolitiska stödformerna skiljer sig delvis åt vad gäller inriktning, avgränsning och reglering. Flera av stöden regleras detaljerat i olika författningar, såsom förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd, förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service, lagen (1990:912) och förordningen (1994:594) om nedsättning av

---

<sup>15</sup> Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning genomförs i Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län under perioden den 1 juli 1997– den 31 december 2002. I Kalmar, Gotlands och Skåne län överförs därmed det regionala utvecklingsansvaret till ett regionalt självstyrelseorgan. Det innebär bl.a. att beslut om fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel överförs till de nya organen (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU04, rskr. 1996/97:77). Den 1 januari 1998 inleds på motsvarande sätt försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Västra Götalands län (prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228).

socialavgifter, förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd samt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete.

Tidigare redovisades de regionalpolitiska anslagen under littera C *Regional utveckling* på Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Från och med budgetåret 1997 redovisas anslag för regional utveckling under utgiftsområde 19 *Regional utjämning och utveckling*. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen hösten 1997 att något övergripande mål för utgiftsområde 19 inte har uttalats. Regeringen föreslår därför ”att det övergripande målet för verksamheten inom utgiftsområdet främst skall vara att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken”.<sup>16</sup>

Utgiftsområde 19 omfattar följande stöd år 1997:

- Regionalpolitiska åtgärder (regionala utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service samt regional projektverksamhet)
- Ersättning för nedsättning av socialavgifter
- Sysselsättningsbidrag
- Transportbidrag
- Regionala utvecklingslån

Den ram som anvisats för utgiftsområdet budgetåret 1997 uppgår till drygt 3,7 miljarder kronor varav knappt 2,4 miljarder kronor för olika stödformer.<sup>17</sup> För budgetåret 1995/96 (18 månader) anvisades drygt 3,8 miljarder kronor för olika stödformer. Det innebar knappt 2,6 miljarder kronor för år 1996 vilket motsvarade de medel som anvisats för budgetåret 1994/95. Under det senaste året har de anvisade medlen för olika stöd således minskat i omfattning. Anvisade medel har inte förbrukats fullt ut. Det gäller exempelvis länsanslaget som under åren 1994/95–1995/96 har haft ingående reserver på 200–300 miljoner kronor. I viss utsträckning rör det sig emellertid om medel som det har fattats beslut om men som inte har utbetalats.

I tabellen nedan redovisas anslagen för regional utveckling budgetåren 1994/95–1995/96 samt 1997, vilken myndighet som disponerar anslagen, hur mycket pengar som har anvisats och använts under åren 1994/95–1995/96 samt hur mycket pengar som har anvisats för år 1997.

---

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 19, s. 8.

<sup>17</sup> Inom utgiftsområdet anvisas även medel för täckande av förluster på grund av kreditgarantier inom regionalpolitiken samt för Glesbygdsverket och dess verksamhet och Statens institut för regional forskning (SIR) och dess verksamhet. Vidare redovisas den årliga tilldelningen av strukturfondsmedel från Europeiska regionala utvecklingsfonden.

**Tabell 1. Anslag för regional utveckling (mkr) 1994/95–1995/96-1997**

**Fel! Autotextposten är**

Stödform	Disponeras av	Anvisat 1994/95	Utfall 1994/95	Anvisat 1995/96	Utfall 1995/96	Anvisat 1997
Lokaliseringsbidrag m.m. (C 1)	NUTEK	300	161,6	450	250,7	(A 1)
Regionala utvecklingsinsatser (C 2) (länsanslaget)	Länsstyrelsen (NUTEK/regeringen)	1 330	1 006	1 998,6	1 725,5	1 453,5
Nedsättning av socialavgifter	RFV	500	531	693	716,8	420
Sysselsättningsbidrag	NUTEK/länsstyrelsen	250	198	300	324	200
Transportstöd	NUTEK	300	239	430	662	303*
Lokaliseringslån	NUTEK	(1 000)	(-40,7)	(1 000)	(-12,4)	(390**)
<b>Summa:</b>		2 650	2 135,6	3 871,6	3 679	2 376,5

**nte definierad.**

Bilaga 1

Källa: RRV: Statsbudgetens utfall budgetåren 1994/95, 1995/96, Statsliggaren 1995/96 (Arbetsmarknadsdepartementet) och 1997 (utgiftsområde 19).

\* Transportbidrag \*\* Regionala utvecklingslån.

I samband med att redovisningen av anslagen ändrades inför budgetåret 1997 genomfördes även ändringar i anslagsstrukturen. De anslag som tidigare har gått under benämningen C 1 *Lokaliseringsbidrag m.m.* och C 2 *Regionala utvecklingsinsatser m.m.* (det s.k. länsanslaget) har slagits samman till anslaget A 1 *Regionalpolitiska åtgärder*. Anslaget disponeras av länsstyrelserna, NUTEK och regeringen.

Av anslaget som totalt uppgår till 1 453 miljoner kronor år 1997 tilldelades länsstyrelserna 932 miljoner kronor. För samma år anvisades 242,5 miljoner kronor till NUTEK för utbetalning av regionala utvecklingsbidrag och lån till privata regionala investmentbolag som beviljas av regeringen eller NUTEK, stöd som beviljats enligt äldre bestämmelser samt projekt som stärker näringslivet. Av anslaget står 279 miljoner kronor till regeringens förfogande för senare fördelning till länsstyrelserna och NUTEK samt för central utredningsverksamhet.

De medel som länsstyrelserna tilldelas får fritt fördelas mellan olika stödformer inom ramen för länsanslaget. De stödformer som finansieras med länsanslaget är regionala utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service samt regional projektverksamhet. Stödformerna har funnits under en lång rad av år. Vissa justeringar har emellertid genomförts vad gäller stödformernas benämning och utformning (jfr ovan). Landsbygdsstödet infördes år 1994 och ersatte då den stödform som tidigare hade gått under benämningen glesbygdsstöd. Fr.o.m. budgetåret 1995/96 kan länsanslaget även användas för medfinansiering av s.k. strukturfondsprogram (jfr avsnitt 4.5).

Under åren 1990/91–1993/94 använde länsstyrelserna 40–50 % av länsanslagen till regional projektverksamhet. Riksdagens revisorer har i en granskning år 1993 belyst den regionala projektverksamheten. I en skrivelse till riksdagen efterlyste revisorererna bl.a. bättre beslutsunderlag, en översyn av den länsvisa fördelningen av medel för regionala utvecklingsinsatser, tydli-

gare målformuleringar för projektverksamheten samt bättre rutiner för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.<sup>18</sup> Riksdagen beslutade emellertid inte om någon åtgärd med anledning av revisorernas förslag.<sup>19</sup>

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### *Särskilda åtgärder för regional utveckling och tillväxt*

Riksdagen beslutade våren 1994 att överföra medel från arbetsmarknadspolitiska åtgärder till länsstyrelserna för särskilda åtgärder för regional utveckling och tillväxt.<sup>20</sup> Medlen skulle användas för *tillfälligt småföretagsstöd* som regleras i förordningen (1994:773) om tillfälligt småföretagsstöd. Vidare kunde medlen användas för konsultcheckar och andra företagsinriktade åtgärder. Under budgetåren 1994/95 och 1995/96 har 800 respektive 400 miljoner kronor överförts till länsstyrelserna för tillfälligt småföretagsstöd. Regeringen har därutöver i skilda beslut åren 1996 och 1997 tilldelat länsstyrelserna ytterligare medel för småföretagsstöd. Eftersom stödformen enligt gjorda utvärderingar har visat sig ha positiva effekter föreslår regeringen i budgetpropositionen hösten 1997 att småföretagsstödet inte längre skall vara en temporär åtgärd utan ingå bland de företagsinriktade åtgärder som länsstyrelserna kan vidta. Vidare föreslås att småföretagsstöd införs som ett nytt ändamål inom anslaget A 1 Regionalpolitiska åtgärder.<sup>21</sup>

### **Stödområden**

Ett system med särskilt avgränsade områden, s.k. stödområden, tillämpas för de regionalpolitiska företagsstöden (exklusive transportstödet). Det finns tre typer av stödområden: dels två långsiktiga stödområden (benämnda stödområde 1 respektive stödområde 2) i de nordvästra delarna av landet, dels tillfälliga stödområden som omfattar kommuner och delar av kommuner som tillfälligt kan få status som stödområde. I figuren på följande sida redovisas stödområdena 1 och 2 samt de tillfälliga stödområdena.

---

<sup>18</sup> Skrivelse 1994/95:RR2.

<sup>19</sup> Bet. 1994/95:AU13, rskr. 1994/95:426.

<sup>20</sup> Prop. 1993/94:140, bet. 1993/94:AU13, rskr. 1993/94:366.

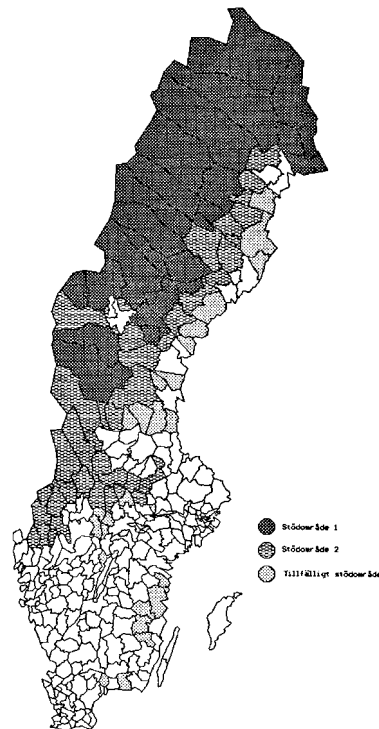
<sup>21</sup> Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 19.

Stöd villkoren är förmånligast i stödområde 1, som omfattar det inre av Norrland, och minst förmånliga i de tillfälliga stödområdena. Regionala utvecklingsbidrag utgår inom samtliga stödområden medan sysselsättningsbidrag endast utgår till stödområdena 1 och 2. Riksdagen fastställer omfattningen av stödområdena 1 och 2. Regeringen beslutar om tillfälliga stödområden.

År 1996 omfattade stödområdena sammanlagt 12,9 % av Sveriges befolkning, varav stödområdena 1 och 2 omfattade 2,1 respektive 4,7 % och de tillfälliga stödområdena 6,1 %.<sup>22</sup>

Alla stödformer är emellertid inte kopplade till dessa stödområden. Stöd för regional projektverksamhet kan beviljas i hela landet. För transportstöd finns en särskild geografisk indelning. Landsbygdstöd kan – utöver stödområdena – lämnas till glesbygds- och landsbygdsområden som fastställs av länsstyrelsen i varje län.

Figur 1. Stödområdena 1 och 2 samt tillfälliga stödområden



### Samverkan för regional utveckling

Den första länsplaneringen genomfördes år 1967. Den har följts av flera handlingsprogram och planer för hur regionalt utvecklingsarbete skall bedrivas. Under de senaste åren har statsmakterna återigen betonat vikten av att det regionala utvecklingsarbetet utgår från långsiktiga strategier. Genom det regionalpolitiska beslutet år 1994<sup>23</sup> fick länsstyrelserna i uppdrag att i samverkan med andra statliga myndigheter, landsting, länets kommuner samt näringslivsorganisationer utarbeta en övergripande strategi för länets långsiktiga utveckling.

Strategin skall bl.a. innehålla en redovisning av de långsiktiga målen för länets utveckling samt vilka åtgärder som skall vidtas för att de uppsatta målen skall uppnås. Som en följd av beslutet om övergripande strategier kompletterades förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete med riktlinjer för strategiarbetet och för ett programinriktat utvecklingsarbete.

<sup>22</sup> NUTEK.

<sup>23</sup> Prop. 1993/94:140, bet. 1993/94:AU13, rskr. 1993/94:366.

NUTEK, som har i uppdrag att stödja länen i arbetet med att ta fram strategier, har bl.a. konstaterat att länsstrategierna spänner över ett brett spektrum av utvecklingsområden på samma sätt som den stora regionalpolitiken.<sup>24</sup> I strategierna redovisas ett sektorsöverbyggande planerings- och arbetssätt. NUTEK har emellertid framfört kritik mot att strategierna i hög grad består av allmänna skrivningar, att de inte innehåller några tydliga riktlinjer för vilka insatser som skall prioriteras samt att de endast i liten utsträckning skiljer sig åt mellan olika län. Regeringen har därtill enligt NUTEK:s uppfattning givit vaga riktlinjer om vad som skall uppnås med strategiarbetet. Dessutom är det endast länsstyrelsen som har ansvar för att fullfölja intentionerna i strategin. Enligt NUTEK betonar många av dem som deltagit i strategiarbetet att arbetet i sig har bidragit till ökad förståelse och samsyn mellan olika regionala företrädare – något som anses vara av större betydelse än strategierna i sig.

Regionala och lokala företrädare i länen har engagerats i ytterligare samverkansprojekt för regional utveckling. Hösten 1996 gav regeringen samtliga landshövdingar i uppdrag att samla olika företrädare för att utarbeta förslag till och genomföra konkreta åtgärder som främjar småföretagsutveckling, tillväxt och sysselsättning. Det s.k. *landshövdingeuppdraget* ingår i en satsning för att minska arbetslösheten som riksdagen fattade beslut om hösten 1996.<sup>25</sup> Regeringen bedömde att vissa regional- och näringspolitiska medel skulle kunna användas för uppdragets genomförande. Uppdraget rapporterades till regeringen i december 1996.

Enligt NUTEK:s bedömningar<sup>26</sup> har nästan alla län använt länsstrategin som utgångspunkt för landshövdingeuppdraget. Projektförslagen avser främst företagsinriktade åtgärder såsom nyföretagande, exportsatsningar och kompetenshöjande insatser. Flertalet län har utgått från den samverkan mellan olika grupper som etablerades i samband med arbetet med länsstrategier och program för EU:s strukturfonder.

Rapporterna skulle bl.a. användas vid fördelningen av den del av anslaget A 1 Regionalpolitiska åtgärder som regeringen förfogar över.<sup>27</sup> NUTEK föreslog att man vid medelsfördelningen skulle ta hänsyn till innehåll och kvalitet i landshövdingerapporterna. I mars 1997 tilldelades länsstyrelserna 200 miljoner kronor. Enligt uppgift från tjänstemän på Närings- och handelsdepartementet fördelades länsanslaget främst i enlighet med gängse principer till regionalpolitiskt prioriterade områden.

---

<sup>24</sup> NUTEK R 1997:11.

<sup>25</sup> Prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307.

<sup>26</sup> NUTEK 1997-01-31.

<sup>27</sup> Dessutom användes rapporterna vid fördelning av 288 miljoner kronor till länsstyrelserna från anslaget A 16 Program för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt.

## 3 Sverige och EU

I och med att Sverige blev medlem i Europeiska unionen den 1 januari 1995 har den nationella regionalpolitiken tillförts nya inslag. Med medlemskapet i Europeiska unionen följer nämligen den europeiska regionalpolitiken. Det innebär bl.a. att den svenska stödgivningen för regional utveckling måste ligga i linje med EG:s regelverk för offentligt stöd till näringslivet. Vidare innebär medlemskapet att Sverige får möjlighet att ta del av EG:s struktur- och regionalpolitiska satsningar genom strukturfonderna.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### 3.1 Hänsyn till regionalpolitiskt prioriterade områden

Regionalpolitiska problem och förutsättningar definieras på olika sätt i Europeiska unionen och i Sverige. I EU definieras regionalpolitiska problem utifrån levnadsstandard (bruttoregionalprodukt per capita) och arbetslöshets-tal. I Sverige däremot liksom i andra nordiska länder definieras sådana problem i högre grad utifrån befolkningstäthet, avstånd till marknader samt klimatförhållanden. En viktig utgångspunkt för Sverige inför EU-medlemskapet var därför att de svenska regionalpolitiska problemen och förutsättningarna skulle beaktas av EU och att den nationella stödgivningen skulle accepteras.

Redan under förhandlingarna om EES-avtalet uppmärksammades EG på att de regionalpolitiska problemen i stora delar av de nordiska länderna har en annan karaktär än i länderna inom gemenskapen. I en särskild deklaration erkändes mycket låg befolkningstäthet som ett kriterium som skall vägas in när regionalpolitiska stöd bedöms enligt statsstödsreglerna.

I samband med Sveriges överläggningar med kommissionen om tillämpningen av svenska regionalpolitiska företagsstöd erkände kommissionen låg befolkningstäthet som ett nytt kriterium för att avgränsa nationella stödområden. Därav följde regeringens bedömning att den svenska regionalpolitiken i princip skulle kunna bedrivas i oförändrad omfattning även efter ett medlemskap i EU.<sup>28</sup>

I förhandlingarna inför EU-medlemskapet tillgodosågs också önskemålen om hänsyn till de förhållanden som kännetecknar de svenska regionalpolitiskt prioriterade områdena. Förhandlingsresultatet innebar nämligen att EU inom ramen för den gemensamma strukturpolitiken beslutade att ett nytt s.k. målområde, benämnt mål 6, skulle inrättas för att tillgodose de nordiska ländernas regionalpolitiska särdrag.

### 3.2 EG:s statsstödsregler reglerar medlemsländernas stödpolitik

Medlemsländerna i Europeiska unionen kan bedriva en egen nationell regionalpolitik i form av åtgärder, anpassningar och stödinsatser. Statsstöd till näringsverksamhet måste emellertid lämnas i enlighet med EG:s regler för statlig stödgivning till näringslivet. Det innebär att allt stöd till företag, in-

<sup>28</sup> Prop. 1991/92:170 bil. 9, prop. 1994/95:19.

klusive stöd från strukturfonderna, omfattas av EG:s statsstödsregler. Med statsstöd avses offentligt stöd av ekonomisk natur från stat, kommun eller landsting. Det görs ingen skillnad mellan näringsverksamhet i privat eller offentlig regi.

De grundläggande reglerna finns i Romfördragets artikel 92. Reglerna i fördraget har preciserats genom att kommissionen har utfärdat föreskrifter om hur reglerna skall tillämpas inom olika områden. Huvudregeln är att allt statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen är *förbjudet* i den mån det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Statsstöd är emellertid *tillåtet* om det t.ex. syftar till att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning. Vidare kan stöd tillåtas om det underlättar utvecklingen av viss näringsverksamhet eller vissa regioner.

### **Nationell stödgivning måste godkännas**

Medlemsstaternas stödpolitik övervakas av kommissionen. Det innebär att införandet av nya och ändringar i befintliga stöd måste anmälas till och godkännas av kommissionen. Kommissionen reglerar därmed hur den nationella stödgivningen får bedrivas. Det gäller främst stödområdenas omfattning och maximala bidragsnivåer.

Befintliga stöd får beviljas till dess att kommissionen har lämnat besked om stödet. Ett planerat stöd får emellertid inte beviljas förrän det är godkänt av kommissionen. Om stödformerna inte stämmer överens med EG:s regler kan kommissionen, efter ett formellt utredningsförfarande, uppmana regeringen i berört land att ändra eller avskaffa stödformerna.

Det finns ett undantag från det generella anmälningskravet. Det gäller stödprogram eller enskilda stödsatser där stödbeloppet inte når upp till den nivå som räknas som konkurrensnedvridande, dvs. till den nivå som fastlagts i reglerna för försumbart stöd (*de minimis*). Regeln om försumbart stöd är tillämplig om det totala stödet till ett enskilt företag inte överstiger 100 000 ecu (vilket motsvarar ca 800 000 kr) under en treårsperiod.

### **Svensk stödgivning anpassas till statsstödsreglerna**

Sedan den 1 januari 1994, då EES-avtalet trädde i kraft, gäller EG:s regler för statsstöd i Sverige. Medlemskapet i EU innebar således inte något nytt i det avseendet. Medlemskapet innebar dock att tillämpningen övervakas av ett nytt organ. Innan Sverige blev medlem i Europeiska unionen var det EFTA:s övervakningsorgan ESA som bedömde och godkände vilka stöd som var förenliga med statsstödsreglerna. Efter det att Sverige blev medlem i Europeiska unionen är det kommissionen som gör sådana bedömningar.

I den samlade bedömningen inför EES-avtalet betonade regeringen att svenska regionalpolitiska företagsstöd och stödområden överensstämde med EG-reglernas grundprinciper som innebär att stöd inte får snedvrیدا handel

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1



och konkurrens på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset.<sup>29</sup> Vad beträffar de olika stödets utformning gjorde regeringen och riksdagen bedömningen att Sverige skulle kunna bedriva regionalpolitik med i stort sett samma inriktning och av minst samma omfattning som före avtalet. Samtidigt konstaterade såväl regering som riksdag att det kunde bli nödvändigt att i vissa hänseenden modifiera de regionalpolitiska företagsstöden.<sup>30</sup>

En anpassning av regionalpolitiken till utvecklingen inom EFTA och EG gjordes redan innan EES-avtalet trädde i kraft. Exempelvis beslutade riksdagen år 1990 att de permanenta stödområdena skulle minskas (från att omfatta ca 14 % till att omfatta ca 8 % av befolkningen) och att de maximala bidragsnivåerna för lokaliseringsbidrag skulle sänkas (från 50 till 35 % i stödområde 1 samt från 35 till 20 % i stödområde 2).<sup>31</sup> Beslutet innebar också en viss förskjutning från direkta företagsinriktade stöd till åtgärder för en förbättrad näringslivsmiljö i stödområdena.

År 1994 beslutade riksdagen om en ny stödform, *landsbygdsstöd*, som till stor del var utformad för att passa EG:s statsstödsregler om försumbart stöd. Landsbygdsstödet behövde därmed inte godkännas av ESA för att träda i kraft. Den nya stödformen ersatte det tidigare glesbygdsstödet.

I december 1994 godkände ESA de svenska stödområdenas omfattning samt efter mindre modifieringar även lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag och lån till privata regionala investmentbolag. Frågan om övriga stödformers överensstämmelse med statsstödsreglerna överlämnade ESA vid årsskiftet 1994/95 till kommissionen för avgörande.<sup>32</sup>

Utformningen av de nationella svenska företagsstöden behandlades inte i avtalet om EU-medlemskapet. Övervakningen av statsstödsreglernas efterlevnad behandlades av kommissionen. Parallellt med Sveriges medlemskapsförhandlingar fördes därför överläggningar med kommissionen om de svenska stödområdenas omfattning och företagsstödens utformning. Regeringens bedömning efter överläggningarna var att Sverige skulle kunna fortsätta att bedriva en aktiv nationell regionalpolitik.<sup>33</sup>

Efter särskilda överläggningar med kommissionen under medlemskapsförhandlingarna godkändes *transportstödet* i princip som stödform i Sverige men enbart inom det s.k. gleshetsområdet. Riksdagen beslutade därpå att transportstödet skulle upphöra i några kommuner.<sup>34</sup> Riksdagens beslut innebar en geografisk anpassning till de villkor som kommissionen beslutat om. Tre kommuner i Värmlands län och nio kommuner i Kopparbergs län hamnade utanför det gleshetsområde som regeringen fastställde på grundval av EG:s villkor. Kommissionen godkände transportbidraget (transportstödet) i februari 1997. Beslutet möjliggör emellertid inte stöd till motorfordonssektorn. Sådant stöd måste särskilt godkännas av kommissionen.

<sup>29</sup> Prop. 1992/92:170 bil. 9.

<sup>30</sup> Prop. 1991/92:170 bil. 9, bet. 1992/93:EU1, rskr. 1992/93:18, prop. 1994/95:19.

<sup>31</sup> Prop. 1989/90:76, bet. 1989/90:AU13, rskr. 1989/90:346.

<sup>32</sup> Prop. 1994/95:161.

<sup>33</sup> Prop. 1993/94:140.

<sup>34</sup> Prop. 1994/95:161, bet. 1994/95:AU13, rskr. 1994/95:426.

Kommissionen godkände efter vissa justeringar *sysselsättningsbidraget* i juni 1997. Ändringarna gällde bl.a. den stödgrundande årsarbetstiden som inte får omfatta övertid, rekrytering av ny personal som i första hand skall ske via arbetsförmedlingarna och nyanställda som skall få kompetenshöjande utbildning genom företagets försorg.

*Nedsättning av socialavgifter* är en form av driftstöd som i dess nuvarande form inte är förenligt med statsstödsreglerna. Kommissionen har i augusti 1997 lämnat ett förslag till ändringar i stödets utformning. Förslaget innebär bl.a. att stöd inte kan lämnas till vissa tjänsteföretag. Det gäller t.ex. vägtransporter, telekommunikationer och finansiella tjänster. Förutsatt att Sverige genomför de föreslagna ändringarna kommer kommissionen att godkänna stödet. Senast den sista oktober 1997 skall Sverige ta ställning till kommissionens förslag.

### **Nytt osäkerhetsmoment i den svenska beslutsprocessen**

En fråga som har aktualiserats till följd av kravet på att nationella stödformer skall vara förenliga med EG:s statsstödsregler är vilken roll den svenska riksdagen får när det gäller beslut om nationella stödformer. Det har t.ex. förekommit att riksdagen har fattat beslut om regionalpolitiska stöd som inte har verkställts på grund av osäkerhet rörande stödets förenlighet med statsstödsreglerna.

Ett exempel är riksdagens beslut om en höjning av sysselsättningsbidraget våren 1994.<sup>35</sup> I enlighet med EES-avtalet skulle nya och höjda företagsstöd underställas EFTA:s övervakningsorgan ESA för godkännande. Överläggningarna med ESA om sysselsättningsbidragets utformning hann dock inte slutföras under 1994. Riksdagens beslut om höjning kunde därför inte verkställas under året. År 1995 blev Sverige medlem av EU och bedömningen av nationella stöd fördes över till kommissionen. Enligt regeringens bedömning i den regionalpolitiska propositionen år 1995 skulle en höjning av sysselsättningsbidraget försämra möjligheterna att få stödet godkänt av kommissionen. Regeringen föreslog därför att sysselsättningsbidraget inte skulle höjas. Utskottet instämde i att sysselsättningsbidragets nivå skulle vara oförändrad.<sup>36</sup>

Frågan om den svenska beslutsprocessen i förhållande till övervakningsorganets bedömning och beslut om nationella stöd uppmärksammades i arbetsmarknadsutskottets betänkande år 1994.<sup>37</sup> I betänkandet konstaterade utskottet att det är osäkert hur de båda beslutsprocesserna skall tillämpas på ett effektivt sätt. Utskottet utgick emellertid från att situationen skulle komma att klargöras efter en första inkörningsperiod. Osäkerheten om riksdagens roll tycks emellertid kvarstå år 1997. Enligt företrädare för Närings- och handelsdepartementet är det fortfarande oklart om man, när det gäller förslag till nya stöd alternativt ändringar i befintliga stöd, först bör vända sig till den svenska riksdagen eller till kommissionen.

<sup>35</sup> Prop. 1993/94:140, bet. 1993/94:AU13, rskr. 1993/94:366.

<sup>36</sup> Prop. 1994/95:161, bet. 1994/95:AU13.

<sup>37</sup> Bet. 1993/94:AU13.

### 3.3 Struktur- och regionalpolitik

Inom Europeiska unionen bedriver man sedan länge en gemensam s.k. struktur- och regionalpolitik. Det övergripande målet för struktur- och regionalpolitiken är att förstärka den sociala och ekonomiska sammanhållningen inom unionen genom att minska regionala ekonomiska obalanser och främja en långsiktig ekonomiskt uthållig utveckling. Medlen för att nå de övergripande målen utgörs av medlemsländernas nationella insatser, strukturfonderna, den inre marknaden och EU:s övriga politik.

Struktur- och regionalpolitiken regleras i avtalet om etablerandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget) och i avtalet om den Europeiska unionen (Maastrichtfördraget). Grunden för den gemensamma struktur- och regionalpolitiken finns i den del av fördragen som behandlar frågor rörande ekonomisk och social sammanhållning. Artikel 130a är utgångspunkten för insatser rörande regional utveckling.

*Artikel 130a:* För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Gemenskapen skall särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och efterlämpningen i de minst gynnade regionerna, inbegripet landsbygdsområdena.

Sysselsättning och samhällsplanering är framträdande frågor i EU:s struktur- och regionalpolitik. Strukturpolitiken motsvaras i Sverige av insatser inom regional-, arbetsmarknads- och jordbrukspolitikens områden. Begreppet regional utveckling får således en vidare betydelse än i den ”lilla” regionalpolitiken. Den svenska regeringen konstaterade i propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen att den svenska regionalpolitikens inriktning stämde väl överens med EU:s regionalpolitik så till vida att särskilda insatser genomförs för landsbygdsutveckling och för orter med strukturomvandlingsproblem.<sup>38</sup>

#### **EG:s strukturfonder**

Strukturfonderna är EU:s huvudsakliga verktyg för att bedriva struktur- och regionalpolitik. Inom ramen för EU:s strukturpolitik fördelas medel till medlemsländerna för att delfinansiera olika nationella eller regionala insatser. EU:s medel för sådana insatser kanaliseras via de s.k. strukturfonderna. Fonderna skall användas för att skapa nya arbetstillfällen och främja en långsiktig ekonomiskt uthållig utveckling.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

---

<sup>38</sup> Prop. 1994/95:19.

Strukturfonderna är inte fonder i vanlig mening utan årliga utgiftsposter i EU:s ordinarie budget. Strukturfonderna är ett samlingsbegrepp för:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden,
- Europeiska socialfonden,
- Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och
- Fonden för fiskets utveckling.<sup>39</sup>

EU:s strukturpolitik bedrivs i programperioder. Under den nuvarande programperioden (1994–1999) uppgår fonderna till ca 145 miljarder ecu<sup>40</sup>, vilket motsvarar ca 30 % av EU:s totala budget. Europeiska regionala utvecklingsfonden är störst och svarar för ca 50 % av strukturfondernas resurser.

Stödet från fonderna skall utgöra ett komplement till medlemsstaternas nationella satsningar. Det lämnas i form av bidrag till infrastrukturprojekt, utveckling av mindre företag, stöd till lokala initiativ, produktutveckling, effektivisering av jord- och skogsbruk och fiske, miljöinsatser, internationalisering och gränsregionalt arbete.

### Strukturfonderna används för olika mål och gemenskapsinitiativ

Strukturfondsmedlen fördelas på ett antal s.k. *mål* och *gemenskapsinitiativ*. Ungefär 90 % av medelsramen för strukturfonderna anvisas för insatser inom olika mål. Av resterande strukturfondsmedel anvisas ungefär 9 % till ett antal gemenskapsinitiativ som skall komplettera målen för fonderna.

Under nuvarande programperiod är följande mål aktuella:

Mål 1:	att främja svagt utvecklade regioner.
Mål 2:	att omstrukturera regioner som drabbats av industriell tillbakagång.
Mål 3:	att bekämpa långtids- och ungdomsarbetslöshet.
Mål 4:	att förebygga arbetslöshet vid nedläggningar och produktionsförändringar inom industrin genom utbildning och kompetensutveckling av arbetskraft.
Mål 5a:	att omstrukturera jord-/skogsbruk och fiske.
Mål 5b:	att utveckla landsbygden (inklusive skärgårdarna).
Mål 6:	att utveckla glest befolkade regioner.

Målen 1, 2, 5b och 6 berör enbart vissa regioner i medlemsländerna. Målen 3, 4 och 5a däremot är s.k. horisontella mål vilket innebär att de omfattar hela länder. Beslut om mål 1- och mål 6-regioner fattas av ministerrådet efter förslag från medlemsstaten. Avgränsningen av mål 2- och mål 5b-regioner sker genom förhandlingar mellan kommissionen och medlemslandets regering. Med undantag av mål 1, som avser att främja de sämst utvecklade regionerna i Europa<sup>41</sup>, är samtliga mål aktuella för Sveriges del. I medlemskapsförhandlingarna betonade man från nordisk sida att särskild hänsyn borde tas

<sup>39</sup> Utöver de fyra strukturfonderna finns Sammanhållningsfonden (Cohesion Fund) som inrättades i samband med Maastrichtfördraget. Sammanhållningsfonden inriktas på de mest eftersatta länderna i unionen och är därmed inte aktuell för Sveriges del.

<sup>40</sup> EU-upplysningen Sveriges riksdag. 145 miljarder ecu motsvarar ungefär 1 232 miljarder kronor.

<sup>41</sup> Regioner med reg. BNP/capita < 75 % av EU:s BNP/capita.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

till de förhållanden som kännetecknar de regionalpolitiskt prioriterade regionerna i norra Europa, dvs. gleshet och långa avstånd. Från EU:s sida föreslog man att ett nytt mål för insatser i de mest glesbefolkade regionerna (mål 6) skulle införas i EG:s regelverk. Mål 6 är som tidigare framgått inrättat utifrån nordiska förhållanden och ett resultat av EU:s medlemskapsförhandlingar med Sverige, Finland och Norge. Mål 6 är jämförbart med mål 1 i fråga om insatsernas inriktning och finansiering liksom kopplingar till regelverket i övrigt.

Gemenskapsinitiativen berör sociala och ekonomiska frågor som är gemensamma för flera europeiska regioner. Syftet är att stödja projekt av europeiskt intresse. Projekten skall vara innovativa och transnationella (dvs. involvera regioner från flera medlemsländer), bygga på lokala initiativ och vara lokalt förankrade samt generaliserbara (dvs. möjliga att överföra till andra medlemsstater). På samma sätt som målen omfattar vissa gemenskapsinitiativ hela medlemsländer medan andra är geografiskt avgränsade.

Utöver målen och gemenskapsinitiativen kan Europeiska kommissionen använda en liten del av fondmedlen (ca 1 %) för förnyelseåtgärder, *pilotprojekt*. Projekten skall vara nyskapande och inbegripa flera medlemsländer. Kommissionen kan med stöd av vissa artiklar i förordningarna för strukturfonderna bevilja stöd till sådana projekt.

Huvudansvaret för de olika strukturfonderna är uppdelat mellan olika generaldirektorat (DG) inom Europeiska kommissionen. Det innebär att fyra generaldirektorat förvaltar var sin fond.

Insatserna inom ramen för vissa mål finansieras med medel från tre eller fyra fonder medan insatserna inom andra mål enbart finansieras från en eller två fonder. Enskilda projekt finansieras dock aldrig från mer än en fond. I tabellen nedan redovisas kopplingen mellan generaldirektoraten och strukturfonderna samt mellan strukturfonderna och de olika målen:

**Tabell 2. Kopplingen mellan generaldirektorat (DG), strukturfonder och mål**

	<b>DG XVI</b>	<b>DG V</b>	<b>DG VI</b>	<b>DG XIV</b>
<b>Mål</b>	<b>Regionala fonden</b>	<b>Socialfonden</b>	<b>Jordbruksfonden</b>	<b>Fiskefonden</b>
1 och 6	X	X	X	X
2	X	X		
3		X		
4		X		
5a			X	X
5b	X	X	X	

Källa: EU-upplysningen, Sveriges riksdag.

### **EG:s stödgivning styrs av förordningar och grundprinciper**

Stödgivningen med strukturfonderna regleras i ett antal förordningar – ramförordningen, koordineringsförordningen och genomförandeförordningarna.<sup>42</sup> Förordningarna är uttolkningar av artikel 130a och utgör de regler för

<sup>42</sup> Rådets förordningar nr (EEG) 2080/93–2085/93.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

strukturfonderna som ministerrådet fastställt den 20 juli 1993. Vidare finns riktlinjer för strukturfondsarbetet som kommissionen därefter har fastställt.

*Ramförordningen* ((EG) nr 2081/93) innehåller de övergripande ramarna för strukturfondernas användning, dvs. mål och metoder för strukturella insatser, kriterier för fastställande av olika mål samt de finansiella förutsättningarna. *Koordineringsförordningen* ((EG) nr 2082/93) innehåller riktlinjer för samordningen av strukturfonderna samt för den planerings- och programprocess som krävs för att få ta del av fonderna. För varje fond finns en särskild förordning – *genomförandeförordning* ((EG) nr 2083/93–2085/93) för den regionala och sociala fonden samt för jordbruksfonden och *finansieringsförordningen för fiske* ((EG) nr 2080/93 – som innehåller regler kring vilken typ av åtgärder som kan stödjas.

I förordningarna anges de *fyra grundprinciper* – additionalitet, koncentration, programarbete och partnerskap – som styr arbetet med strukturfonderna.

- *Additionalitet:* Enligt koordineringsförordningen skall strukturfonderna endast utgöra ett komplement till de nationella resurserna. Strukturfonderna skall alltså inte användas för att ersätta medlemsstaternas egna insatser i de områden som är stödberättigade under ett givet mål. Medlemsstaterna skall bibehålla nivån på de offentliga utgifterna på minst samma nivå som under den föregående programperioden. Vidare skall medlemsstaterna bidra till finansieringen av enskilda projekt. I samband med att de finansiella ramarna för stödgivningen utarbetas skall kommissionen och den berörda medlemsstaten komma överens om hur efterlevnaden av additionalitetsprincipen skall kontrolleras. När additionaliteten bedöms skall dock hänsyn tas till de makroekonomiska förhållandena i landet samt till vissa särskilda ekonomiska omständigheter.
- *Koncentration:* enligt ramförordningen skall resurserna från strukturfonderna koncentreras (innehållsmässigt) till prioriterade mål och (geografiskt) till särskilda s.k. målområden.
- *Programarbete:* Strukturfondsmedel beviljas inom ramen för särskilda program. EU tar inte ställning till stöd till enskilda projekt utan kräver att länderna utarbetar förslag till utvecklingsprogram för de områden som är aktuella för strukturfondsstöd. Programmen skall utarbetas för perioder på tre till sex år och fastställs efter förhandlingar mellan medlemslandet och Europeiska kommissionen. Programarbetet regleras i de ovan nämnda förordningarna. Enligt koordineringsförordningen skall programmen utarbetas av kompetenta myndigheter på den geografiska nivå som är mest ändamålsenlig. Programmen skall bl.a. innehålla en beskrivning av regionens starka och svaga sidor, en övergripande strategi, förslag till åtgärder och genomförandeorganisation, specificerade och kvantifierade mål samt en finansieringsplan.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

- *Partnerskap*: enligt ramförordningen skall gemenskapens åtgärder bestämmas i nära samråd och samverkan mellan Europeiska kommissionen, berörd medlemsstat samt kompetenta myndigheter och organ som medlemsstaten har utsett på nationell, regional, lokal eller annan nivå. Sådan samordning och förankring kallas ”partnerskap” och omfattar framtagande av programförslag, finansiering, bedömning innan åtgärderna i programmen genomförs, uppföljning/övervakning under genomförandet samt utvärdering av åtgärderna efteråt.

Förutom de ovan nämnda grundprinciperna som styr arbetet med strukturfonderna utgör *subsidiaritetsprincipen* ett viktigt inslag. Subsidiaritets- eller närhetsprincipen innebär att beslut om åtgärder och genomförande av program och projekt skall ske på den nivå som är mest effektiv och samtidigt så nära de människor som berörs som möjligt. Andra viktiga begrepp vad gäller strukturfonderna är *transparens* och *samordning*. Dessa begrepp avser främst användningen av strukturfondsmedlen. Av varje enskilt projekt skall det tydligt framgå i vilken utsträckning strukturfonderna bidrar till projektets genomförande. Vidare skall insatserna från olika strukturfonder samordnas med varandra.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## 4 Nya villkor och inslag i stödgivningen

Genom medlemskapet i Europeiska unionen får Sverige möjlighet att ta del av EG:s strukturfonder för regionalt utvecklingsarbete. Strukturfonderna innebär emellertid inte bara ett tillskott av resurser. För Sveriges del har möjligheterna att ta del av strukturfonderna även inneburit att nya regioner har blivit föremål för regionala utvecklingsinsatser, att särskilda program har utformats, att nya instanser har involverats i arbetet samt att ett delvis nytt system har upprättats för beslut och genomförande av insatser som främjar den regionala utvecklingen. Vidare har kraven på uppföljning och utvärdering skärpts.

### 4.1 Betydande resurstillskott och nya samarbetsmönster

Inför medlemskapet bedömde regeringen att Sverige som medlem skulle kunna bedriva en regionalpolitik med i stort sett samma inriktning och – tack vare strukturfonderna – i en större omfattning än vad som var möjligt under EES-avtalet.<sup>43</sup> Därefter har regeringen vid ett flertal tillfällen betonat att Sveriges möjligheter att ta del av EG:s strukturfonder kommer att innebära ett betydande resurstillskott och en kraftig förstärkning av den svenska regionalpolitiken.<sup>44</sup> Strukturfondsprogrammen har ansetts komplettera och förstärka de nationella insatserna.

I den regionalpolitiska propositionen år 1995 framhöll regeringen som en självklar utgångspunkt att återflödet från strukturfonderna skall användas fullt ut. Vidare framhöll regeringen att flera statliga myndigheter liksom berörda kommuner och landsting kan förstärka sina insatser genom att kombinera egna medel med medel från strukturfonderna.

Regeringen bedömde att medlemskapet i EU utöver ett betydande resurstillskott skulle innebära att nya och spännande samarbetsmönster utvecklades i de områden som berörs av strukturfondsprogrammen. Enligt regeringens bedömning skulle traditionella läns- och kommungränser överskridas och nya kontaktvägar utvecklas mellan regioner, regering och kommissionen. Vidare framhöll regeringen att programarbetet skulle innebära att det regionala utvecklingsarbetet breddades och fick en ökad lokal och regional förankring.<sup>45</sup>

### 4.2 Nya stödområden har tillkommit

Sverige berörs av sex av de sju mål som har formulerats för strukturfonderna. Målen 3, 4 och 5a omfattar insatser i hela Sverige medan målen 2, 5b och 6 avser insatser inom geografiskt avgränsade områden. Utöver målen deltar Sverige även i nio gemenskapsinitiativ.<sup>46</sup> Två av dessa (Adapt och Em-

<sup>43</sup> Prop. 1994/95:19.

<sup>44</sup> Prop. 1993/94:140, prop. 1994/95:100 bil. 11, prop. 1994/95:161.

<sup>45</sup> Prop. 1994/95:161.

<sup>46</sup> Gemenskapsinitiativ som Sverige deltar i är: *Adapt* (ökad anpassningsförmåga bland anställda), *Employment* (arbete för handikappade och ungdomar samt för ökad jämställdhet), *Interreg IIA* (gränsregionalt samarbete), *Interreg IIC* (fysisk planering och regional utveckling), *Konver* (regioner beroende av försvarssektorn), *Leader II* (landsbygdsutveckling), *Pesca* (fiskenäringen), *Småföretagsinitiativet* (småföretagande) och *Urban* (storstadproblem).



ployment) omfattar hela Sverige medan de övriga är geografiskt avgränsade på samma sätt som målen 2, 5b och 6. I flera fall avser initiativen samma regioner som de geografiskt avgränsade målen.

I Sverige finns det elva geografiskt avgränsade målområden: fem mål 2-områden, fem mål 5b-områden och ett mål 6-område. Den geografiska avgränsningen av ett svenskt mål 6-område för glesbygdsutveckling fastställdes i anslutningsfördraget mellan Europeiska unionen och Sverige våren 1994. I slutet av samma år lämnade Sverige ett förslag till kommissionen rörande den geografiska avgränsningen av målen 2 och 5b. Europeiska kommissionen fattade beslut i mars 1995. Kommissionens beslut om mål 5b-områden stämde överens med Sveriges förslag. Beslutet om mål 2-områden avvek emellertid något från det svenska förslaget genom att Karlskrona kommun inte godtogs medan Surahammars kommun tillkom.<sup>47</sup>

Utgångspunkten för avgränsningarna av målområden var de tidigare nationella prioriteringarna för regionalt stöd. Mål 6-området motsvarar i stor utsträckning de i Sverige sedan tidigare högst prioriterade områdena. Mål 2- och mål 5b-områdena omfattar emellertid områden som tidigare inte har ingått i de nationella stödområdena. Bl.a. har nya områden i västra och sydöstra Sverige tillkommit. I figuren redovisas den geografiska avgränsningen av målen 2, 5b<sup>48</sup> och 6.

*Mål 2* avser insatser i områden som drabbats eller hotas av industriell tillbakagång. Mål 2 omfattar fem områden: Norrlandskusten, Ångermanlandskusten, Bergslagen, Fyrstad och Blekinge. Elva län och 39 kommuner är berörda.

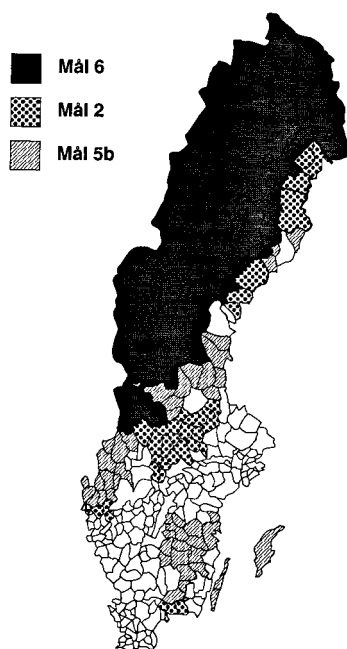
*Mål 5b* avser insatser i landsbygdsområden. Mål 5b omfattar fem områden: Norra regionen, Västra Sverige, Sydöstra Sverige, Gotland och Skärgården. Elva län och 48 kommuner berörs.

*Mål 6* avser insatser i glesbygdsområden. Mål 6 omfattar hela Jämtlands län och de mest glesbyggda delarna av Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län. Sju län och 43 kommuner är berörda.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

**Figur 2. Mål 2-, mål 5b- och mål 6-områden i Sverige**



<sup>47</sup> Prop. 1994/95:161.

<sup>48</sup> Av kartan framgår inte den särskilt avgränsade regionen mål 5b Skärgården.

Baserat på 1996 års befolkningssiffror omfattar de geografiska målområdena totalt 23,8 % av befolkningen varav 4,8 % inom mål 6-området, 10,9 % inom mål 2-områdena och 8,1 % inom mål 5b-områdena. Det innebär att målområdena omfattar nästan dubbelt så många personer som de som ingår i de nationella stödområdena (jfr avsnitt 2).<sup>49</sup> Jämfört med andra EU-länder omfattar emellertid de svenska målen 2, 5b och 6 en relativt liten andel av befolkningen. I t.ex. Finland omfattar målen 2, 5b och 6 sammanlagt 53,6 % av befolkningen.<sup>50</sup>

Målområdena överlappar inte varandra geografiskt. De följer inte kommun- och länsgränserna. Flera län och kommuner kan ingå i samma målområde. Samtidigt kan ett län beröras av flera mål. Exempelvis är Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län berörda av såväl mål 2 och mål 5b som mål 6. I tabellen nedan återges kopplingen mellan målområden och nationella stödområden. Med kryss anges när områdena/delar av områdena sammanfaller.

**Tabell 3. Kopplingen mellan målområden och nationella stödområden**

Målområde	Stöd- område 1	Stöd- område 2	Tillfälligt stödområde	Ej nationellt stödområde
<b>Mål 2</b>				
Norra Norr- landskusten			X	X
Ångerman- landskusten			X	
Bergslagen		X	X	X
Fyrstad				X
Blekinge			X	X
<b>Mål 5b</b>				
Västerbotten/ Gävle/Dala			X	X
Västra Sverige		X		X
Sydöstra Sverige			X	X
Gotland				X
<b>Mål 6</b>				
Norrbotten	X	X		
Västerbotten	X	X		
Västernorr- land	X	X		
Jämtland	X	X		X
Gävleborg		X		
Dalarna		X		
Värmland		X		

Källa: NUTEK: Rapport 1997-06-12.

Inom samtliga mål 2-områden, utom Ångermanlandskusten, ingår områden som ligger utanför de nationella stödområdena. Det gäller särskilt Fyrstad där samtliga kommuner ligger utanför de nationella stödområdena. Mål 5b om-

<sup>49</sup> NUTEK.

<sup>50</sup> Inrikesministeriet, Finland.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

fattar också ett stort antal kommuner som ligger utanför de nationella stöd-områdena. Både mål 2 och mål 5b omfattar emellertid områden som ligger inom det nationella stödområdet 2 eller som är inplacerade i det tillfälliga nationella stödområdet. Hela mål 6-området, utom en del av Östersunds kommun, ligger inom de nationella stödområdena 1 och 2.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### 4.3 Program anger ramarna för stödgivningen

Som tidigare framgått skall strukturfondsmedel beviljas inom ramen för särskilt framtagna strukturfondsprogram. Förslag till program utarbetas av medlemsländerna och fastställs efter förhandlingar med Europeiska kommissionen.<sup>51</sup> Strukturfondsprogrammen innehåller bl.a. en analys av regionens starka och svaga sidor, en övergripande strategi, förslag till åtgärder som främjar utvecklingen i regionen, specificerade och kvantifierade mål, en finansieringsplan samt en beskrivning av hur programmen skall genomföras.

#### Svenska strukturfondsprogram för målen 2, 5b och 6

Totalt har 26 svenska programdokument fastställts<sup>52</sup> varav ett mål 6-program, fem mål 2-program och fem mål 5b-program. De svenska förslagen till program rörande olika mål och gemenskapsinitiativ utarbetades under våren 1995. Särskilda utredare eller berörda länsstyrelser fick av regeringen i uppdrag att utarbeta program i samverkan med kommuner, landsting, näringslivsföreträdare och olika intresseorganisationer.

De svenska programmen avser perioden 1995–1999. Av direktiven som utgick till ansvariga utredare framgår att de svenska mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen skulle utarbetas i enlighet med de förordningar för strukturfonderna som ministerrådet fastställt år 1993 (jfr avsnitt 3.3) samt de riktlinjer för strukturfondsarbetet som kommissionen därefter har fastställt. I linje med rådets riktlinjer om partnerskap betonade man i de svenska direktiven att utarbetandet av program skulle ”organiseras med största möjliga demokratiska förankring” samt att arbetet skulle ”ske med en bred medverkan och ett inflytande från samhällsmedborgarna och olika andra intressenter i regionen”.<sup>53</sup>

I Finland hade man redan före medlemskapet anpassat det regionala utvecklingsarbetet till de principer och arbetssätt – partnerskap och programbaserad stödgivning – som gäller för EU:s regionalpolitik. I Sverige inleddes också en viss anpassning till EU:s principer och arbetssätt genom uppdraget att utarbeta länsstrategier och införandet av nya riktlinjer i förordningen om regionalt utvecklingsarbete (jfr avsnitt 2). I Sverige var det emellertid klart uttalat att några förberedelser för EU:s politik inte skulle göras innan resultatet av folkomröstningen var färdigt.

<sup>51</sup> Resultatet av förhandlingarna blir ett samlat programdokument (SPD) för varje målområde eller ett operationellt program (OP) för gemenskapsinitiativen.

<sup>52</sup> Ytterligare program kommer att fastställas, bl.a. två Interreg IIC-program.

<sup>53</sup> Citaten i detta avsnitt är tagna från regeringens direktiv till särskilda utredare rörande utformningen av svenska strukturfondsprogram; mål 6 (Dir. 1994:155), mål 2 (Dir. 1995:47–49) och mål 5b (Dir. 1995:50–53).

De svenska strukturfondsprogrammen kom att utarbetas under kort tid. Partnerskapsträffar anordnades så att olika företrädare skulle beredas tillfälle att delta och lämna synpunkter. För mål 6-programmet avsattes formellt drygt tre månader medan man för mål 2- och mål 5b-programmen avsatte mindre än två månader. Informellt inleddes emellertid programarbetet flera månader tidigare. Efter bedömning och mindre justeringar från regeringens sida lämnades de svenska programförslagen till Europeiska kommissionen.<sup>54</sup>

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

<b>Regeringen överlämnade programförslag till kommissionen:</b> Mål 6: i slutet av april 1995. Mål 2 och 5b: vid halvårsskiftet 1995.	<b>Program fastställdes av kommissionen:</b> Mål 2 och mål 6: i november 1995. Mål 5b: i maj 1996.
---	--

Arbetet med att utforma ett mål 6-program kom i gång först och blev därför tongivande för utformningen av de övriga strukturfondsprogrammen. I övrigt hämtade man idéer och erfarenheter från andra medlemsländer, främst från Skottland och Danmark.

EU:s riktlinjer för programarbetet har, enligt NUTEK:s och Närings- och handelsdepartementets bedömning, medfört att de svenska strukturfondsprogrammen sinsemellan har blivit mycket lika i fråga om inriktningen. Samtidigt uppvisar de svenska programmen stora likheter med strukturfondsprogram i jämförbara länder. Om man tar bort försättsbladet från ett programdokument är det, enligt företrädare för Närings- och handelsdepartementet, svårt att utifrån programmet avgöra vilken region och vilket land som avses.

### **Högt ställda ambitioner i de svenska programmen**

En oberoende utvärdering av finska och svenska mål 2- och mål 6-program genomfördes för kommissionens räkning. Utvärderingarna utgjorde underlag för kommissionens ställningstaganden. Av utvärderingen framgår bl.a. att de finska och svenska programmen i hög grad karakteriseras av högt ställda ambitioner. Däremot är de konkreta riktlinjerna för hur målen skall uppnås få. Bakgrundsbeskrivningarna är enligt bedömarna alltför allmänna för att ringa in regionernas specifika problem. Vidare finns få indikationer på vilka prioriteringar som förutsätts göras eller hur projekt skall kopplas till mål.

Bristerna bedöms delvis kunna förklaras av programarbetets organisation. I Sverige hade olika regionala företrädare ansvar för programarbetet. Programarbetet kom att likna en politisk förhandling där olika regionala och lokala intressen vägdes mot varandra. I Finland däremot hade den centrala nivån större inflytande över programarbetet vilket anses ha bidragit till en högre grad av konkretisering vad gäller vilka åtgärder som skall prioriteras.<sup>55</sup>

### **Företagsutveckling och kompetensutveckling prioriteras**

På regional nivå ville man att strukturfondsprogrammen skulle vara så heläckande som möjligt, så att goda projektidéer inte skulle hamna utanför

<sup>54</sup> NUTEK, prop. 1996/97:1. Så gott som samtliga program för gemenskapsinitiativen godkändes av kommissionen under våren och sommaren 1996.

<sup>55</sup> NordREFO 1996.

EG:s stödsystem. I direktiven till utredarna lämnade regeringen förslag på vilka typer av åtgärder som särskilt skulle övervägas. I stort sett rekommenderade man samma typer av åtgärder för mål 2 och mål 5b som för mål 6:

- åtgärder som kan främja tillkomsten och utvecklingen av *små och medelstora företag*,
- åtgärder inom *utbildning och kompetensutveckling*,
- åtgärder inom *informationsteknik*
- *forskning och utveckling*
- åtgärder för att främja utvecklingen av *turism* och för att utnyttja befintliga *miljö- och naturresurser* samt *kultur- och kulturmiljövärden*.

Åtgärder som stärker tillväxt och sysselsättning och kvinnornas situation skall enligt direktiven särskilt beaktas i programmen. Vidare skall åtgärderna vara förenliga med en långsiktig hållbar utveckling och en god hushållning med naturresurserna.

Strukturfondsprogrammen inriktades huvudsakligen på de åtgärder som föreslogs i direktiven. Tjänstemän i Närings- och handelsdepartementet anser att programmen i hög grad innehåller sådana insatser som man för närvarande bedömer skall bidra till regional utveckling. Av tabellen nedan framgår fördelningen av resurser på olika insatsområden i målen 2, 5b och 6:

**Tabell 4. Fördelning (%) av resurser på olika insatsområden**

Insatsområde	Mål 2	Mål 5b	Mål 6
Företagsutveckling	48	38	33
Kompetensutveckling	20	18	11
FoU	7	0,7	7
IT och kommunikationer	2	18	5
Turism/kultur	5	10	10
Lokal utveckling	7	8,6	13
Miljö och naturresurser	-	6,7	18
Övrigt	11	-	3
Summa:	100	100	100

Källa: Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 19.

Tyngdpunkten i programmen ligger liksom i den nationella stödgivningen på företagsutveckling. I övrigt inriktas programmen på kompetensutveckling, informationsteknik (IT), turism och kultur, lokal utveckling samt miljöinsatser. Vilka insatser som prioriteras varierar dock mellan olika program. Exempelvis har IT och kommunikationer en mer framträdande roll inom mål 5b-programmen än i de övriga programmen<sup>56</sup> och miljöinsatser en större tyngd inom mål 6-programmet än inom de andra programmen. Under 1996/97 har det varit störst efterfrågan på EG-stöd för insatser inom områdena turism, kompetensutveckling/utbildning och forskning samt lokal utveckling och kultur.<sup>57</sup>

Vad gäller EG-stöd till företag förutsätts i de flesta fall att olika företag samverkar samt att stödet används för kompetensutveckling och konkurrensför-

<sup>56</sup> I mål 2-programmet finns IT-insatser även under andra åtgärder.

<sup>57</sup> NUTEK: redovisning 96-12-18, rapport 97-06-17.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

bättrande insatser. EG-stöd kan dock även utgå till enskilda företag, t.ex. i form av landsbygdsstöd (jfr avsnitt 4.5). De nationella företagsstöden har i hög grad inriktats på stöd till enskilda företag för investeringar i byggnader och maskiner. Stöd har även i viss utsträckning beviljats till s.k. mjuka investeringar såsom produktutveckling och marknadsföring. I strukturfondsprogrammen ligger tonvikten på den senare typen av insatser.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### Detaljerade program med flexibel tillämpning

Strukturfondsprogrammen anger ramarna för stödgivningen från EG:s strukturfonder. Varje strukturfondsprogram innehåller därför en finansieringsplan. Samtidigt som programmen är generella och öppna för många typer av insatser är de mycket detaljerade vad gäller finansiell tilldelning och förväntade effekter.

Programmen skall användas som ett instrument för att fördela EG-stöd till olika insatsområden såsom företagsutveckling, kompetensutveckling och lokal utveckling. De medel som anvisas för ett visst insatsområde är i sin tur fördelade på en rad olika åtgärder. Exempelvis kan de medel som har använts för insatsområdet kompetensutveckling fördelas till forskning och utveckling, IT-tillämpningar och särskilda utbildningsinsatser. För varje åtgärd har man således i finansieringsplanen angivit hur mycket EG-stöd som kan utgå. Vidare har man i finansieringsplanen angivit hur stort det nationella tillskottet skall vara samt i många fall även storleken på det privata tillskottet.

Varje åtgärd i programmen finansieras med en av de fyra strukturfonderna. Inom samma insatsområde kan liknande åtgärder finansieras från olika fonder. Om ett projekt omfattar flera åtgärder och som följd därav berör olika fonder måste projektet delas upp i flera enskilda projekt. Ett projekt kan nämligen bara finansieras med medel från en av fonderna.

Mål 6-programmet är uppdelat på fem olika insatsområden (1. Företagsutveckling, 2. Kompetensutveckling, 3. Jordbruk, fiske och naturresurser, 4. Lokal utveckling och 5. Samisk utveckling) och totalt 29 olika åtgärder. Begreppen insatsområde och åtgärder används i mål 6-programmet. I andra program har man använt andra begrepp för att beskriva samma sak. Exempelvis används begreppen prioriteter och åtgärdsområden i mål 2-programmet Fyrstad. I mål 2-programmet Blekinge används bara begreppet åtgärder.

Nedan redovisas ett exempel från mål 6-programmets fördelning av strukturfonderna, nationella medel och privata medel på tre olika åtgärder under programperioden 1995–1999.

**Tabell 5. Exempel från mål 6-programmets finansieringsplan för 1995–1999: fördelning av EG-medel, nationella och privata medel (i miljoner ecu\*) inom två insatsområden**

Insatsområde/ Åtgärd	Total kostnad	Offentliga insatser	Privat insats
-------------------------	------------------	---------------------	------------------

		<b>Totalt</b>	varav <b>EU</b>	<i>Reg. fond</i>	<i>Soc. fond</i>	<i>Jord- bruks fond</i>	<i>Fiske fond</i>	<b>Fol- nativt nellt</b>	<b>Autotextposten är definierad.</b>
	1= 2+9	2= 3+8	3=4+5 +6+7	4	5	6	7	8	9
<b>1. Företagsutveckling</b>	<b>269,37</b>	<b>162,76</b>	<b>82,60</b>	<b>58,18</b>	<b>20,92</b>	<b>3,50</b>		<b>80,16</b>	<b>106,61</b>
1.1 Utveckling av SMF	147,86	86,36	43,18	43,18				43,18	61,50
1.2 Kompetens- utveckling i SMF**	40,00	31,60	15,80		15,80			15,80	8,40
1.3 Livsmedels- industrin	21,15	4,56	3,50			3,50		1,06	16,59
1.4 Utveckling av turism	45,00	30,00	15,00	15,00				15,00	15,00
1.5 Kompetensutveckling inom turism	15,36	10,24	5,12		5,12			5,12	5,12
<b>2. Kompetens- utveckling</b>	<b>102,74</b>	<b>89,24</b>	<b>48,82</b>	<b>35,70</b>	<b>13,12</b>			<b>40,42</b>	<b>13,50</b>
2.1 Förstärkning av FoU	47,00	37,00	22,70	22,70				14,30	10,00
2.2 FoU-tillämpningar	5,00	5,00	2,50		2,50			2,50	
2.3 IT-tillämpningar	23,50	20,00	10,00	10,00				10,00	3,50
2.4 IT-kunnande	11,28	11,28	5,64		5,64			5,64	
2.5 Infrastruktur för utbildning	6,00	6,00	3,00	3,00				3,00	
2.6 Nya utbildningar	9,96	9,96	4,98		4,98			4,98	

\* 1 ecu motsvarar ungefär 8:50 kr. \*\* SMF= små och medelstora företag.

Som framgår av exemplet ovan innehåller finansieringsplanerna en detaljerad beskrivning av hur insatser inom programmen skall finansieras. Vidare innehåller strukturfondsprogrammen konkreta beskrivningar av vilka effekter som stödsatserna förväntas bidra till. Förväntade effekter anges dels för programmet som helhet, dels på insatsområdes- och åtgärdsnivå. I rutan nedan redovisas de effekter som mål 6-programmet förväntas bidra till:

#### Mål 6-programmet

skall bidra till

- att skapa och /eller bibehålla ca 9 500 arbetstillfällen,
- att minska klyftan mellan BNP per capita inom mål 6-området och det nationella genomsnittet,
- att minska arbetslösheten,
- att skapa 900 nya företag,
- att öka användningen av tillämpningar inom informationstekniken och förvärvandet av kompetens inom detta område.

De förväntade effekterna finns även angivna på åtgärdsnivå. Exempelvis skall åtgärd 1.1 Utveckling av små och medelstora företag bidra till att 4 500 arbetstillfällen skapas eller bevaras, att 50 företag per år inleder projekt inom marknadsföring eller produktförnyelse, att 100 företag per år erhåller rådgivning och experthjälp, att 10 nätverk eller strategiska företagsallianser bildas, att 300 nya företag startas, att 200 mikroföretag per år deltar i utvecklingsaktiviteter samt att 25 företag lokaliseras till området.

Än är det för tidigt att göra några bedömningar av i vilken utsträckning programmen har bidragit till de förväntade effekterna. Under 1997 har emellertid speciellt utsedda utvärderare haft i uppgift att bedöma programmens

genomförande och effekter. Utvärderingarna kommer att presenteras under hösten 1997.

Den detaljerade fördelningen av resurser styr i hög grad hur medlen skall fördelas. Strukturfondsprogrammen skiljer sig från den nationella stödgivningen så till vida att innehållet i förväg regleras genom att medlen är fördelade på olika insatser och åtgärder. Förhållandet att programmen är uppdelade på så många olika insatser och åtgärder, som i sin tur är kopplade till olika fonder, innebär att programmen utgör relativt stela ramar för stödgivningen med EG-medel. Det är inte givet att de tilldelade medlen svarar mot efterfrågan av medel. Stöd för vissa åtgärder är mer efterfrågade än andra. Det får till följd att de medel som har anvisats för en viss åtgärd, t.ex. turism, kan ta slut medan medlen för en annan åtgärd inte tas i anspråk. Det sistnämnda fallet gäller t.ex. mål 6 i Värmlands län där EG-medel finns reserverade för fiske och gruvsdrift trots att det är åtgärder som inte är aktuella i den delen av mål 6-området. Samtidigt finns stor efterfrågan på stöd för olika turismsatsningar.

Den instans som följer programmets genomförande (övervakningskommittén, se avsnitt 4.6) kan besluta om att överföra medel från ett verksamhetsår till ett annat. Vidare kan övervakningskommittén föreslå kommissionen ändringar i finansieringsplanen, dvs. att medel skall överföras mellan olika åtgärder eller olika fonder. Förslag att flytta medel mellan olika fonder bedöms dock vara svårt att få igenom. Av årsrapporterna för målen 2, 5b och 6 framgår att ändringar i finansieringsplanerna inte har aktualiserats under 1995–96 eftersom programmen har löpt under en relativt kort period.

Å ena sidan är strukturfondsprogrammen ett uttryck för ett försök att planera framtida stödinsatser på ett mycket detaljerat sätt. Det gäller både insatser och förväntade effekter. Å andra sidan är programmen trots allt flexibla så till vida att många olika typer av projekt kan passa in i programmen. Tjänstemän som bereder ansökningar om EG-stöd uppger att det inte är särskilt svårt att passa in en projektansökan i strukturfondsprogrammen. I många fall kan en projektansökan omformuleras eller delas upp i flera projekt så att stöd kan bli aktuellt. Programmen är således detaljerade och flexibla samtidigt. Det leder till att stödgivningen i stor utsträckning kommer att vara beroende av de bedömningar som tjänstemän gör. Programmen kan användas för att legitimera såväl ett bifall som ett avslag. Vidare beror stödgivningen på de ansökningar som kommer in. Det är således inte givet att programmen styr stödgivningens innehåll i särskilt stor utsträckning.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1



## Program, partnerskap och nationella stödinsatser

Strukturfondsprogrammen bedöms av beredande tjänstemän ange tydliga ramar för stödgivningen med EG-medel. En vanlig uppfattning bland tjänstemännen är att programmen ger en stadga åt de regionala stödinsatserna samt att de har bidragit till att förstärka arbetet med att bedriva en nationell stödgivning i linje med särskilda program. Det gäller särskilt den regionala projektverksamheten som inte är reglerad på samma sätt som andra stödformer. I vilken utsträckning de regionala stödinsatserna därmed har fått en annan inriktning är än så länge svårt att bedöma. På länsstyrelserna menar man att strukturfondsprogrammen inte har inneburit några stora förändringar vad gäller stödgivningens inriktning. Som tidigare noterats omfattar programmen delvis nya områden. Exempelvis uppger man på Länsstyrelsen i Kronobergs län att kultur-, turism- och miljöinsatser har tilldelats mer resurser än tidigare. I Jämtlands län uppger man att de beviljade bidragen till turismsatsningar nästan har fördubblats under det första budgetåret med strukturfondsprogrammen. Vidare är informationsteknik ett område som man i allt större utsträckning satsar regionala utvecklingsmedel på.

### *Länsstrategier och strukturfondsprogram*

Länsstrategier för regionalt utvecklingsarbete (jfr avsnitt 2) utarbetades ungefär samtidigt som de svenska programmen för stödgivning med EG-medel. I båda uppgifterna har länsstyrelserna haft en viktig roll. Enligt NUTEK har arbetet med länsstrategier i flera län påverkats av det arbetssätt som tillämpas för framtagande av strukturfondsprogram.<sup>58</sup> Det finns stora likheter mellan programmen och strategierna, bl.a. vad gäller inriktning och innehåll. Strukturfondsprogrammen och länsstrategierna skiljer sig dock åt på flera sätt; programmen är till skillnad från strategierna tidsbegränsade, mer detaljerade och kopplade till betydande resurstillskott. Vidare följer programmen inte länsgränserna vilket strategierna gör.

Trots att såväl programmen som strategierna avser regional utveckling finns det ingen tydlig koppling mellan dem. I direktiven för strukturfondsprogrammen fanns inga riktlinjer rörande programmens eventuella samband med länsstrategiarbetet. En tydligare koppling mellan nationell fördelning av medel och strukturfondsprogrammen finns emellertid i de landshövdingeuppdrag som utarbetades under hösten 1996. I riktlinjerna för uppdraget framhöll regeringen att det var viktigt att arbetet samordnades med genomförandet av strukturfondsprogrammen.

Från NUTEK:s sida menar man att arbetet med att utforma strukturfondsprogram har inneburit att partnerskapstanken har lyfts fram och börjat tillämpas runt om i landet samt att samarbetet har bedrivits i mer organiserade former än tidigare.<sup>59</sup> Flera företrädare för länsstyrelsen bekräftar att samarbetet mellan olika regionala och lokala företrädare har ökat i och med EU-medlemskapet och tillgången till strukturfondsmedel. Program och partner-

---

<sup>58</sup> NUTEK R 1997:11.

<sup>59</sup> NUTEK R 1997:11.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

skap har blivit nya honnorsord inom det regionalpolitiska området. Arbetet med länsstrategier, strukturfondsprogram och landshövdingeuppdrag har karakteriserats av samverkan mellan olika regionala och lokala företrädare. Ett stort antal människor har engagerats i arbetet med att ta fram olika dokument. I stort sett har samma personer deltagit i såväl strategi- som programarbetet. Arbetet med strukturfondsprogrammen berörde emellertid en snävare krets av personer än länsstrategierna. Partnerskap bedöms vara ett arbetsätt som har kommit för att stanna. Att bedöma resultatet av partnerskapsarbete är svårt. Många av de berörda som deltagit i framtagandet av länsstrategier hävdar att samarbetet i sig har ett värde som anses vara av större betydelse än de dokument som utarbetas. Om detta även gäller för strukturfondsprogrammen är oklart.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

#### 4.4 Sverige får tillgång till strukturfondsmedel

I medlemskapsavtalet år 1994 mellan Sverige och EU beslutades att Sverige under perioden 1995–1999 skulle tilldelas ca 12 miljarder kronor<sup>60</sup> från strukturfonderna. Sverige får därmed tillgång till ett resurstillskott om ca 2,4 miljarder kronor per år varav ungefär 1 miljard kronor avser regionalpolitiska insatser. De medel som har avsatts för Sveriges räkning motsvarar ungefär en procent av de totala strukturfondsmedel som fördelas mellan medlemsländerna.<sup>61</sup> Regering och riksdag har framhållit att genomförandet av strukturfondsprogrammen skall prioriteras. Vidare har man betonat vikten av att så mycket som möjligt av de tilldelade strukturfondsmedlen återhämtas.<sup>62</sup>

#### **Tillskott av EG-medel förutsätter svensk offentlig medfinansiering**

En förutsättning för att Sverige skall kunna tillgodogöra sig strukturfondsmedlen är att de kompletteras med svensk offentlig finansiering. De flesta svenska program förutsätter även en privat insats<sup>63</sup>. Den nationella offentliga medfinansieringen uppgår till mellan 50 och 70 % av de totala offentliga insatserna.

För att kunna tillgodogöra sig de 12 miljarder kronor som avsatts från strukturfonderna för Sveriges räkning måste den svenska offentliga finansieringen uppgå till drygt 16 miljarder kronor. Därtill kommer nästan 12 miljarder kronor i privat finansiering. Nedan redovisas den totala beräknade omfattningen av olika målprogram och gemenskapsinitiativ, inklusive den svenska beräknade offentliga och privata finansieringen:

---

<sup>60</sup> Beräknat efter en genomsnittlig ecu-kurs på 8:50 kr.

<sup>61</sup> Statskontoret 1997:12.

<sup>62</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:AU2.

<sup>63</sup> I EU:s regelverk finns inga krav på privat medfinansiering. Den privata finansieringen fastställs av medlemsländerna i programmen.

**Tabell 6. Den totala omfattningen (i mkr) av svenska målprogram och gemenskapsinitiativ**

	EG-medel	Andel EG-medel	Svensk offentlig finansiering	Privat finansiering	Totalt
Målprogrammen	10 863	29 %	15 166	11 032	37 060
Gemenskapsinitiativen	1 086,7	37 %	1 091,3	755,2	2 933,2
<i>Summa:</i>	11 949,7	30 %	16 257,3	11 787,2	39 993,2

Källa: Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 19.

Ungefär hälften av EG-medlen avser de geografiskt avgränsade målen. Sammanlagt har 4,7 miljarder kronor avsatts från EG:s strukturfonder för målen 2, 5b och 6 i Sverige. Sverige måste dock bistå med ca 7,6 miljarder kronor för att kunna ta del av dessa medel. EG-stödet uppgår i genomsnitt till 30 % av de totala beloppen för programmen. I tabellen nedan redovisas den totala beräknade omfattningen av mål 2-, 5b- och 6-programmen, inklusive den svenska beräknade offentliga och privata medfinansieringen.

**Tabell 7. Den totala omfattningen (i mkr) av mål 2-, 5b- och 6-programmen**

Mål	EG-medel	Andel EG-medel	Svensk offentlig finansiering	Privat finansiering	Totalt
2	1 360	20 %	2 975	2 465	6 800
5b	1 198	19 %	2 610	2 372	6 180
6	2 142	40 %	2 006	1 250	5 398
<i>Summa:</i>	4 700	26 %	7 591	6 078	18 378

Källa: Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 19.

Mätt i kronor är mål 2-programmen totalt sett störst och mål 6-programmet minst. Om man däremot ser till hur mycket pengar strukturfonderna bidrar med är mål 6-programmet betydligt mer omfattande än både mål 2- och mål 5b-programmen. Andelen EG-stöd är dubbelt så stor i mål 6-programmet som i mål 2- och mål 5b-programmen. Sammanlagt uppgår EG-medlen endast till drygt en fjärdedel av de totala beloppen för mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen.

### Mindre andel EG-stöd i Sverige än i flera jämförbara länder

Enligt rådets ramförordning<sup>64</sup> kan strukturfonderna svara för mellan 50 och 75 % av de offentliga utgifterna för mål 6 samt mellan 25 och 50 % för mål 2 och mål 5b.

I direktiven för utarbetande av strukturfondsprogram angav regeringen att man som ett riktmärke och i enlighet med EG:s regler skulle låta 50 respektive 70 % av de offentliga insatserna för en åtgärd finansieras av svenska offentliga medel från stat, kommun och landsting. Som följd därav angav man i direktiven till dem som utarbetade programmen att strukturfonderna skulle svara för 50 % av de offentliga utgifterna för mål 6 och 30 % för målen 2 och 5b. Det innebär att regeringen redan i direktiven till utredarna

<sup>64</sup> (EG) nr 2081/93.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

lade fast EU:s andel i den nedre delen av det intervall som rådets förordning föreskriver.

Resultatet av programarbetet och förhandlingarna med Europeiska kommissionen kom att ligga i linje med vad som föreskrevs i regeringens direktiv. I de fastställda svenska programmen uppgår EU:s andel i genomsnitt till  
52 % för mål 6 samt  
31 % för mål 2 och mål 5b.

Enligt företrädare för Närings- och handelsdepartementet fick frågan om stödnivåerna begränsad uppmärksamhet i de förhandlingar som fördes mellan Sverige och kommissionen. Det ansågs vara underförstått att länder som Sverige skulle ligga i den nedre delen av det intervall som föreskrivs i ramförordningen.

Vid en internationell jämförelse kan man dock konstatera att EU:s andel är mindre i Sverige än i flera andra jämförbara länder. Den offentliga finansieringen av mål 2- och mål 5b-programmen ligger på 40–50 % i många europeiska regioner. I de mål 2-program som har beslutats av kommissionen våren 1997 ligger den genomsnittliga finansieringen från strukturfonderna på 46 % av den offentliga finansieringen. I exempelvis Tyskland och Storbritannien är EU:s andel nästan 50 % i samtliga mål 2-program, dvs. betydligt mer än Sveriges dryga 30 %. I de finska mål 2- och mål 5b-programmen uppgår EU:s andel av de offentliga insatserna till i genomsnitt 40 %.<sup>65</sup>

### **Flera måste bidra till den offentliga medfinansieringen**

Som framgått ovan är nationell offentlig medfinansiering en förutsättning för att stöd från strukturfonderna skall kunna beviljas. Regeringen har betonat att frågan om nationell medfinansiering måste lösas.<sup>66</sup> I Sverige har man ordnat offentlig medfinansiering på olika sätt beroende på vilka program som avses. Resurser för att medfinansiera de program som omfattar hela landet (målen 3, 4 och 5a) finns upptagna på statsbudgeten via särskilda anslag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För de geografiskt avgränsade programmen (målen 2, 5b och 6) och vissa gemenskapsinitiativ har däremot inga särskilda medel anvisats i statsbudgeten. Formerna för offentlig medfinansiering skiljer sig således mellan programmen. Hur man har löst frågan om offentlig medfinansiering skiljer sig även mellan olika medlemsländer. Exempelvis har man i Finland avsatt särskilda medel i statsbudgeten för offentlig medfinansiering av målen 2, 5b och 6.

I samband med det regionalpolitiska beslutet år 1994 uppgav regeringen att medfinansieringsfrågan fick lösas i varje strukturfondsprogram för sig.<sup>67</sup> Den offentliga medfinansieringen av målen 2, 5b och 6 bedömdes kunna bestå av såväl regionalpolitiska medel som medel från berörda sektorer, kommuner, landsting och privata intressenter.

---

<sup>65</sup> Statskontoret 1997:12.

<sup>66</sup> Prop. 1993/94:140.

<sup>67</sup> Prop. 1993/94:140.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Enligt rådets förordningar skall det av strukturfondsprogrammen framgå hur den nationella offentliga medfinansieringen förväntas ske. I regeringens direktiv för mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen fanns inga riktlinjer för hur medfinansieringen skulle se ut. Däremot betonades vikten av att olika huvudmän ”deltar solidariskt i medfinansieringen”. Om bara programmen fick en tydlig lokal och regional förankring skulle kommuner och landsting enligt regeringens bedömning ”ta en betydande del av medfinansieringen”.<sup>68</sup>

Inför det regionalpolitiska beslutet år 1995 gjorde regeringen bedömningen att behovet av medel för medfinansiering skulle ställa anspråk på flera utgiftsområden i statsbudgeten. Enligt regeringen fanns det dock inte något behov av att göra omfördelningar inom statsbudgeten med anledning av strukturfondsprogrammen. Anslaget för regionala utvecklingsinsatser bedömdes bli aktuellt för medfinansiering. Utöver länsanslaget specificerade regeringen inte vilka anslag som skulle kunna komma i fråga för medfinansiering. Den främsta orsaken till att länsanslaget skulle användas för medfinansiering var att den regionala projektverksamhet som finansierades från anslaget ansågs ha klara likheter med de åtgärder som förväntades genomföras inom ramen för strukturfondsprogrammen.<sup>69</sup>

I arbetsmarknadsutskottet uppmärksammades frågan om medfinansiering bl.a. som följd av en motion i vilken motionären ansåg att propositionen var oklar när det gällde strukturfondsprogrammets slutliga utformning och finansieringen av de nationella tillskotten. Utskottet framhöll emellertid att oklarheter i begynnelseskedet av arbetet med strukturfondsprogrammen är något man får räkna med. Vidare menade utskottet att erfarenheter som kan tas till vara i det fortsatta arbetet kommer att erhållas vartefter strukturfondsprogrammen färdigställts och frågan om medfinansiering har behandlats i de olika programmen.<sup>70</sup>

### Statliga anslag tas i anspråk för medfinansiering

Regeringens utgångspunkt var således att frågan om offentlig medfinansiering skall lösas i bred samverkan mellan statliga, regionala och lokala organ. Hittills har dock staten bidragit med den största delen av den offentliga medfinansieringen.

**Tabell 8. Offentlig medfinansiering av mål 2-, mål 5b- och mål 6-program**

Offentliga medfinansierare	Andel (%) av totala medfinansieringen
Stat	63
Kommuner	22
Landsting	7
Övrig (annan offentlig alt. ospec)	9

*Källa:* Statskontoret 1997:12 *Kommentar:* Staten inkl. statliga myndigheter, statliga bolag och länsstyrelser. Uppgifterna avser registrerade beslut fram till maj 1997.

<sup>68</sup> Citaten är hämtade från regeringens direktiv. Dir. 1994:155 (mål 6),

Dir. 1995:47–49 (mål 2) och Dir. 1995:50–53 (mål 5b).

<sup>69</sup> Prop. 1994/95:161.

<sup>70</sup> Bet. 1994/95:AU13, motion (A 38).

Staten har bidragit med i genomsnitt 63 % medan kommuner och landsting har bidragit med 22 respektive 7 % av de totala offentliga medlen. Bland de statliga medfinansierarna återfinns man arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder, länsstyrelser, högskolor och universitet samt statliga myndigheter såsom Närings- och teknikutvecklingsverket, Statens naturvårdsverk, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Vägverket och Statens fastighetsverk.<sup>71</sup> Den offentliga medfinansieringen består inte alltid av pengar. Det är t.ex. vanligt att medfinansieringen består av personalinsatser alternativt tillgång till lokaler, datorer eller liknande.

Statskontoret<sup>72</sup> har funnit att stat, kommun och landsting främst är engagerade inom vad som kan betraktas som traditionella ansvarsområden. Den statliga medfinansieringen har främst avsett kompetensutveckling och företagsutveckling. De kommunala resurserna har främst använts för företagsutveckling och projekt rörande turism och kultur samt kommunikationer och informationsteknik. Landstingen har främst varit medfinansierare i turist- och kulturprojekt samt projekt som inriktats mot företagsutveckling och forskning. Det innebär att de offentliga medfinansierarna endast i begränsad utsträckning har engagerats i områden som ligger vid sidan om traditionella intresse- och ansvarsområden.

Vidare förefaller det vara vanligt att en betydande del av medfinansieringen avser projekt där den offentliga medfinansieraren själv står som sökande. Exempelvis avser nästan hälften av den totala kommunala medfinansieringen projekt där den berörda kommunen står som sökande. Offentliga sökande har en fördel jämfört med andra sökande genom att kravet på offentlig medfinansiering kan lösas inom den egna organisationen.

Statskontoret har funnit att det är lättare att ordna offentlig medfinansiering till bra projektidéer inom ramen för mål 2- och mål 6-programmen än inom ramen för mål 5b-programmen.<sup>73</sup> Skillnaden kan eventuellt förklaras med att mål 5b-programmen kom i gång senare än de övriga samt att det har förekommit strängare tolkningar av programdokumenten när det gäller vilka som kan medfinansiera olika åtgärder. Att det bedöms vara enklare att ordna medfinansiering i mål 6-området kan bero på att det är ett område som relativt sett tilldelas betydande resurser för regional utveckling. Vidare är andelen EG-stöd högre i mål 6 än i de övriga geografiska målen.

Det finns delade meningar om huruvida behovet av offentliga medel för medfinansiering av strukturfondsprogram kommer att utgöra ett problem. Enligt Statskontoret<sup>74</sup> har den offentliga medfinansieringen varit tillräcklig fram till halvårsskiftet 1997. Samtidigt noterar Statskontoret att många av dem som arbetar med genomförandet av målen 2, 5b och 6 bedömer att det kommer att bli brist på offentliga medel för medfinansiering under kommande år. Vidare bedöms det vara brist på bra projektidéer i vissa områden.

---

<sup>71</sup> Uppgift från NUTEK (datasystemet STINS).

<sup>72</sup> Statskontoret 1997:12.

<sup>73</sup> Statskontoret 1997:12.

<sup>74</sup> Statskontoret 1997:12.

### **Mer information om möjligheterna att söka stöd**

Information om regionalpolitiska stöd har främst lämnats i form av riktade insatser till företag, banker och organisationer. De nationella stödformerna har således inte marknadsförts i någon större omfattning. Enligt tjänstemän på olika länsstyrelser anser man sig ha fått tillräckligt med ansökningar utan mer allmänna informationsinsatser.

Genom EU-medlemskapet och möjligheterna att ta del av EG:s strukturfonder har kraven vad gäller information till allmänheten om möjligheterna att söka stöd ökat. Broschyrer, nyhetsbrev, pressmeddelanden, information på Internet, lokala informationsmöten, kungörelser i dagstidningar m.m. har använts för att sprida information om strukturfondsprogrammen och vilka projekt som kan få EG-stöd. Trots omfattande informationsinsatser har man dock inte helt lyckats förmedla på vilka premisser som stöd kan beviljas. Informationen om strukturfonderna har av flera företag upplevts som oklar och i vissa fall vilseledande.<sup>75</sup> Den information som först spreds bidrog, enligt Länsstyrelsen i Jämtlands län, till missuppfattningar och höga förväntningar som därefter inte kunde infrias. Tjänstemän på Närings- och handelsdepartementet bekräftar att marknadsföringen till en början var ofullständig och delvis svårtolkad.

### **Offentliga sökande och privata stödmottagare**

På frågan om det finns några tendenser till att nya grupper har sökt och beviljats stöd jämfört med tidigare svarar den övervägande delen av de tillfrågade tjänstemännen (på sekretariat/länsstyrelser) att man inte har märkt några större skillnader. En vanlig uppfattning är att det främst är de som sedan tidigare har vana av att söka stöd som återfinns bland dem som beviljas EG-stöd. Det finns dock ingen tillgänglig statistik som styrker eller vederlägger dessa påståenden.

Statskontoret har konstaterat att offentliga sökande dominerar bland dem som har beviljats EG-stöd. I tabellen nedan redovisas hur beslutade EG-medel fördelas mellan olika kategorier av sökande<sup>76</sup>:

---

<sup>75</sup> NUTEK 97-06-12.

<sup>76</sup> Statskontoret 1997:12. Bygger på uppgifter som har insamlats av Statskontoret i månadsskiftet april-maj 1997.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

**Tabell 9. Fördelning (%) av strukturfondsmedel (målen 2, 5b och 6) mellan olika kategorier av sökande**

Sökande	Mål 2	Mål 5b	Mål 6	Totalt
<b>Offentliga</b>	71	74	57	65
<i>varav</i>				
Stat	18	32	17	30
Kommun	25	28	16	21
Landsting	2	7	3	3
Annan	26	7	22	20
<b>Privata</b>	29	26	43	35
<i>varav</i>				
Företag	20	6	29	21
Förening/ intresseorganisation	3	12	7	7
Övriga	6	8	4	6
Flera sökande	-	-	3	1
<b>Totalt</b>	100	100	100	100

Källa: Statskontoret, 1997:12.

Av tabellen framgår att ungefär två tredjedelar av EG-medlen har beviljats stat, kommun, landsting eller annan offentlig instans. Andelen medel som har beviljats till stat och kommun i mål 5b är betydligt högre än i mål 2 och mål 6. Samtidigt är andelen EG-stöd som har beviljats företag avsevärt lägre.

Stödgivningen med strukturfondsmedel har kritiserats för att inte näringslivet har fått ta del av strukturfondsmedlen i tillräckligt stor utsträckning. Stat, kommun och landsting var till en början överrepresenterade bland dem som sökte och beviljades stöd. En förklaring kan vara att de offentliga organen är vana vid att initiera och driva projekt. De kan dessutom själva bidra med den offentliga medfinansiering som krävs. Vidare är flera åtgärder avsedda att genomföras av offentliga organ. Redan i programmen har man således förutsett ett omfattande engagemang från olika offentliga organ. Enligt vad NUTEK har erfaren har dock det privata inslaget ökat allteftersom informationen och kunskaperna om strukturfonderna har nått ut till företag och organisationer.<sup>77</sup>

Om man bara ser till vilka som har beviljats stöd får man dock en missvisande bild av vilka som tar del av EG-stödet. Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan sökande och stödmottagare, å andra sidan målgrupp och slutliga stödmottagare.

Privata stödmottagare kan i flera fall indirekt – via s.k. ramprogram – ta del av strukturfondsmedel som formellt har beviljats länsstyrelse, kommun eller annan offentlig aktör. Länsstyrelsen kan exempelvis söka EG-stöd för s.k. företagsstödsprogram (landsbygdsstöd eller tillfälligt småföretagsstöd). Därefter kan företag söka t.ex. landsbygdsstöd i enlighet med gällande förordningar och regler. Länsstyrelsen står då som officiell stödmottagare i beslutet om EG-stöd men fyller ingen direkt funktion i de enskilda projekten. Vidare finns det exempel på att andra offentliga instanser utformar ramprogram inom vilka företag kan söka stöd för enskilda projekt.

NUTEK har i en kartläggning av olika stödmottagare konstaterat att majoriteten av de slutliga stödmottagarna år 1996/97 var privata företag eller organi-

<sup>77</sup> NUTEK 97-06-12. Det finns emellertid inga statistiska belägg för att bedöma om det är en generell trend.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1



sationer.<sup>78</sup> Det gällde oavsett om man såg till antalet beviljade projekt, de totala projektkostnaderna eller fördelningen av EG-medel.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

**Tabell 10. Fördelning (%) av EG-medel på slutliga stödmottagare**

Mål-område	Offentlig mottagare	Indirekt: privat mottagare	Direkt: privat mottagare	Direkt: föreningar, stiftelser etc.
Mål 2	22	68	10	-
Mål 5b	41	49	10	-
Mål 6	39	36	20	5

Källa: NUTEK, 97-06-12.

Av tabellen ovan framgår att fördelningen av EG-medel på slutliga stödmottagare varierar mellan olika mål. För samtliga geografiskt avgränsade mål gäller emellertid att mer än hälften av resurserna indirekt eller direkt har gått till privata stödmottagare.

### Höga krav och omfattande ansökningsförfarande

Att söka EG-stöd är förenat med en rad krav. I rutan nedan redovisas vilka uppgifter en EG-ansökan måste innehålla.

#### Ansökan om EG-stöd:

- Projektets namn och uppgifter om sökande och samarbetspartners samt ansvarsfördelningen dem emellan.
- Vilken åtgärd i programmet och vilken strukturfond som ansökan avser.
- Intygad offentlig medfinansiering.
- En sammanfattande projektbeskrivning med bakgrund syfte, målgrupp och vilken typ av aktiviteter man avser bedriva inom projektet.
- En tidsplan för projektet med beräknat start- och slutdatum.
- En kostnadsbudget med fördelning årsvis på fem fasta kostnadslag (egen personal, extern personal, lokalkostnader, material/expenser, investeringar) och övriga kostnader.
- En finansieringsplan med beräknad finansiering årsvis avseende nationell offentlig finansiering, strukturfondsmedel, privata medel och projektintäkter.
- En redovisning av förväntade resultat rörande sysselsättning, kompetens, internationalisering, jämställdhet och miljö uppdelade på olika mätbara indikatorer.

Källa: NUTEK: Råd och anvisningar... 1996, Västerbottens län: Informationsmaterial, 1997.

Ansökningsförfarandet kring EG-stöden är enligt flera länsstyrelser uppfattning mer omfattande och mer formaliserat än vad som gäller för nationella stödformer. Enligt vad bl.a. Europeiska revisionsrätten har konstaterat, upplevs ansökningsprocessen som omständlig och tidsödande.<sup>79</sup> De svårigheter och det utdragna ansökningsförfarande som många sökande har upplevt kan hänföras till att riktlinjerna till en början var oklara och informationen bristfällig.

Hur mycket tid som ägnas åt en ansökan beror naturligtvis delvis på orsaker som inte är direkt kopplade till den föreskrivna formalian, t.ex. de sökandes resurser för att utforma ansökan, vana att söka stöd, kunskaper om EG:s

<sup>78</sup> NUTEK, 97-06-12, Studien baseras på uppgifter från februari/mars 1997.

<sup>79</sup> Rapport från Europeiska revisionsrättens besök i december 1996.

strukturfonder och kontakter med potentiella medfinansierare. Det är svårt att få några uppgifter som visar hur mycket tid som en sökande i genomsnitt har använt för att söka EG-stöd. Enligt vad som har framkommit från några projektägare kan det handla om allt från några månader upp till ett halvår (i kalendertid).

Värdet av att söka EG-stöd för att driva små projekt kan därför ifrågasättas. För små organisationer och föreningar, där en stor del av verksamheten bedrivs på ideell basis, kan ett omständligt ansökningsförfarande i kombination med oklara riktlinjer få till följd att man inte söker EG-medel trots att det finns åtgärder i programmet som passar in på den verksamhet som bedrivs.

Den som driver ett EG-finansierat projekt har ansvar för att projektet leder till förväntade effekter. Vidare skall projektansvarig informera om projektet samt sköta redovisning och utvärdering. I rutan nedan redogörs för några av de krav som en projektägare skall uppfylla.

**En projektansvarig skall bl.a. svara för**

- att informera omgivningen och deltagare att projektet finansieras genom EG:s strukturfonder, t.ex. genom skyltning och informationsutskick,
- att aktivera och hålla kontakt med olika partner i projektet,
- att dokumentera och spara alla handlingar (kvitton, pressklipp, eget material),
- att sköta redovisningen noggrant och att särredovisa EG-medel,
- att på förfrågan ställa upp för revision,
- att projektet leder till att förväntade effekter uppnås,
- att utvärdera och sprida information om projektet samt
- att meddela förändringar inom projektet till EU-sekretariatet.

*Källa:* Västerbottens län: Informationsmaterial 1997.

Både att söka EG-stöd och att driva ett projekt med stöd från strukturfonderna är således förknippat med en flera olika krav som måste uppfyllas.

#### 4.5 Länsanslaget används för medfinansiering

Efter medlemskapet i EU och möjligheterna att ta del av strukturfonderna har länsstyrelserna fått i uppgift att fördela resurser på såväl nationella stödformer som medfinansiering av strukturfondsprogram.

De medel som länsstyrelsen förfogar över för regional utveckling, anslaget *A 1 Regionalpolitiska åtgärder* (länsanslaget), kan år 1997 användas för:

- Regionala utvecklingsbidrag
- Landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service
- Regional projektverksamhet
- Medfinansiering av strukturfondsprogram
- Uppföljning och utvärdering
- Utgifter för beslutsgrupper knutna till strukturfondsprogram

Länsstyrelsernas stödgivning för regional utveckling regleras i två olika regleringsbrev år 1997, dels i ett regleringsbrev från Närings- och handelsdepartementet rörande anslaget A1 Regionalpolitiska åtgärder under utgiftsområde 19, dels i ett regleringsbrev från Inrikesdepartementet rörande länsstyrelsernas verksamhet.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Länsanslaget blev aktuellt för medfinansiering budgetåret 1995/96. I regleringsbrevet för anslaget år 1997 föreskrivs att länsstyrelsen ”*skall* avsätta medel för medfinansiering av strukturfondsprogram så att program som rör länet *kan* genomföras”. Länsstyrelsen har således ett tydligt ansvar att bidra till den offentliga medfinansieringen.

I regleringsbrevet för länsstyrelsernas verksamhet föreskrivs att länsstyrelserna vid fördelning av länsanslaget inom länen och mellan olika ändamål skall prioritera regionala utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, stöd till kommersiell service i glesbygder samt medfinansiering av strukturfondsprogram. Det innebär att alla stödformer förutom regional projektverksamhet skall prioriteras. Vidare innebär det att såväl nationella stödformer som insatser inom ramen för strukturfondsprogrammen skall prioriteras. Hur prioriteringen mellan nationella stödformer och insatser inom ramen för strukturfondsprogrammen skall ske anges inte i regleringsbreven. Därmed överlåter man till länsstyrelsen att göra sådana avvägningar.

### **Behovet av medfinansiering påverkar länsanslaget**

Kravet att medfinansiera insatser inom ramen för strukturfondsprogram har fått till följd att länsstyrelserna har omfördelat anslaget för regionala utvecklingsinsatser mellan olika ändamål. Den regionala projektverksamheten har fått stå tillbaka för behovet att använda länsanslaget för medfinansiering.

I tabellen nedan redovisas hur länsstyrelserna har fördelat länsanslaget på olika ändamål före och efter medlemskapet i EU. Hur stor del av anslaget som används för olika ändamål varierar mellan länen. Uppgifterna nedan är därför genomsnitt av hur samtliga länsstyrelser i landet har fördelat sina anslag för regional utveckling.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

**Tabell 11. Fördelning (i %) av länsstyrelsernas anslag för regionala utvecklingsinsatser på olika ändamål under 1990/91–1997**

Regionalpolitiska åtgärder (länsanslaget)	1990/91	1992/93	1994/95	1995/96*	1997**
Lokaliserings- och utvecklingsbidrag/ Regionala utvecklingsbidrag ***	32,6	19,8	30,2	24,8	21,8
Glesbygdstöd/ Landsbygdstöd ****	25,3	29,1	33,8	31,9	26,9
Regional projektverksamhet	41,4	50,0	35,3	18,6	14,7
Medfinansiering av strukturfondsprogram	-	-	-	23,9	34,9
Uppföljning och utvärdering	0,7	1,1	0,7	0,8	1,7
<i>Totalt</i>	100	100	100	100	100
<i>Totalt i Mkr.:</i>	987	1 043	1 427	2 005	1 093

*Källa:* Budgetpropositioner 1990/91–1995/96. Länsstyrelsernas budgetförslag för år 1997. \* Budgetår om 18 månader. \*\* Beräknat för år 1997. \*\*\* År 1997 bytte anslagsposten Lokaliserings- och utvecklingsbidrag namn till Regionala utvecklingsbidrag (se regleringsbrevet ovan). \*\*\*\* År 1994 ändrades Glesbygdstödet och fick namnet Landsbygdstöd.

Under 1995/96 använde länsstyrelserna ungefär en fjärdedel av anslaget – 480 miljoner kronor – för medfinansiering av strukturfondsprogram. Av länsstyrelsernas budgetunderlag för år 1997 framgår att länsstyrelserna beräknar öka såväl medfinansieringens omfattning som dess andel av anslaget. Totalt beräknas 35 % av anslaget användas för medfinansiering. Medfinansieringen sker på bekostnad av andra ändamål. Det gäller främst den regionala projektverksamheten som har minskat från drygt 35 % av anslaget före medlemskapet i EU till knappt 19 % efter tillkomsten av strukturfondsprogrammen. Den regionala projektverksamheten beräknas minska ytterligare under år 1997. En stor del av de resurser som tidigare användes för regional projektverksamhet används nu för medfinansiering av strukturfondsprogram. De regionala projektmedlen har främst använts för projekt inom områden som industriutveckling, utbildning, forskning och utveckling samt turism, dvs. insatser som till stor del ligger i linje med strukturfondsprogrammen.<sup>80</sup> Det är därför troligt att en betydande del av den regionala projektverksamheten bedrivs inom ramen för strukturfondsprogrammen. I vilken utsträckning stödgivningen i praktiken verkligen har förändrats är således oklart.

Den andel av anslaget som används för regionala utvecklingsbidrag (lokaliserings- och utvecklingsbidrag) har minskat under en följd av år och beräknas minska ytterligare under 1997. Landsbygdstödet ligger däremot på en relativt oförändrad nivå kring 25–30 % av anslaget.

Efter medlemskapet i EU kan landsbygdstöd användas för medfinansiering (samfinansieras med EG-stöd) i områden som berörs av målen 2, 5b och 6. Vidare kan landsbygdstöd – under förutsättning att det ingår som delfinansiering – fr.o.m. 1997 beviljas till tätorter som omfattas av strukturfondspro-

<sup>80</sup> Uppgifter från PROM, NUTEK:s datasystem för beslut om stöd till regional projektverksamhet.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

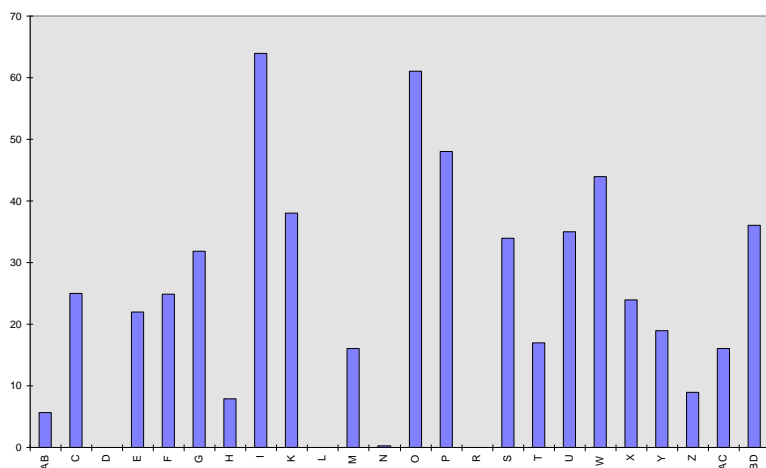
Bilaga 1

gram.<sup>81</sup> Samfinansieringen med EG-stöd går till så att länsstyrelserna söker EG-stöd inom ramen för strukturfondsprogrammen för sådana åtgärder som landsbygdsstödet skall användas för. Därefter fördelas stöd enligt gällande förordning för landsbygdsstöd. Det innebär att länsstyrelsens medel för landsbygdsstöd ökar utan att det påverkar omfattningen av övriga stödformer som finansieras med länsanslaget. De som söker landsbygdsstöd kan beviljas EG-stöd utan att behöva följa den procedur som föreskrivs för EG-ansökningar.

De medel länsstyrelserna har avsatt för landsbygdsstöd kan alltså utökas med EG-stöd. På liknande sätt kan tillfälligt småföretagsstöd samfinansieras med EG-stöd i målen 2 och 5b.<sup>82</sup> Regionala utvecklingsbidrag (lokaliserings- och utvecklingsbidrag) kan däremot inte med nuvarande regler användas för att samfinansiera strukturfondsprogram. Samtliga nationella stödformer har således inte integrerats i hanteringen av strukturfondsstöden. Det innebär att Sverige tillämpar två delvis skilda stödsystem. Sverige skiljer sig härvid från Finland där samtliga regionalpolitiska stödformer kan användas som offentlig medfinansiering.

Som noterats ovan skiljer sig länen åt vad gäller fördelningen av länsanslaget på olika ändamål. Exempelvis använde Gotlands län 64 % av anslaget för ändamålet ”medfinansiering av strukturfondsprogram” medan man i Hallands län endast använde 0,3 % av anslaget för sådan medfinansiering. I diagrammet nedan redovisas hur stor del av anslaget som har använts för medfinansiering i olika län budgetåret 1995/96.

**Diagram 1. Andel (%) av länsanslaget som användes för ändamålet ”medfinansiering av strukturfondsprogram” budgetåret 1995/96**



*Källa:* Länsstyrelsernas årsredovisning 1995/96. *Kommentar:* Ingen uppgift från D, L och R län. Uppgifterna är inte helt jämförbara. De baseras på antingen budgeterade, beslutade eller utbetalade medel. Enligt Närings- och handelsdepartementet har länsstyrelserna i många fall inte angivit vilken redovisningsmetod de har använt. Avsikten med redovisningen var att länsstyrelserna skulle redovisa beslutade medel.

<sup>81</sup> SFS 1996:1571.

<sup>82</sup> NUTEK 97-06-12.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Under budgetåret 1995/96 använde tio länsstyrelser 20–45 % av länsanslaget för ändamålet medfinansiering av strukturfondsprogram. De stora skillnaderna mellan länen kan bl.a. förklaras av att de i varierande grad berörs av strukturfondsprogram, att programmen har kommit i gång olika snabbt i skilda delar av landet, att behovet av nationell medfinansiering varierar mellan olika program samt eventuellt att länsstyrelserna har valt att använda medlen för medfinansiering i varierande utsträckning.

Av länsstyrelsernas budgetunderlag för de närmaste åren framgår att majoriteten av länsstyrelserna beräknar öka såväl omfattningen som den andel av anslaget som används för medfinansiering av strukturfondsprogram jämfört med budgetåret 1995/96. Av kommentarerna till budgetunderlagen<sup>83</sup> framgår också att medfinansiering har fortsatt hög prioritet. Tilldelningen av anslagsmedel är enligt länsstyrelsernas bedömning otillräcklig. Framför allt gäller det frågan om medfinansiering av strukturfondsprogram.

Riksrevisionsverket har i en studie bedömt länsstyrelsernas förutsättningar för medfinansiering av strukturfondsprogram de kommande åren. Under 1997 kommer länsstyrelserna, enligt RRV:s bedömning<sup>84</sup>, genom utnyttjande av ingående reservationer att kunna medfinansiera i samma omfattning som under budgetåret 1995/96. RRV förutser emellertid att länsstyrelserna under 1998 och 1999 till följd av minskande anslag måste använda en större andel av anslaget för medfinansiering, om medfinansieringen skall bibehållas i samma omfattning som tidigare. Det betyder att mindre medel tilldelas andra stödformer.

#### 4.6 Nya uppgifter och ny organisation

Strukturfondsprogrammen skall innehålla förslag till genomförandeorganisation, dvs. hur prövning av och beslut om enskilda stödärenden skall ske. Ministerrådets förordningar ger utrymme för stor flexibilitet vad gäller hur strukturfondsprogrammen skall genomföras. I Europeiska unionen har medlemsländerna följaktligen valt olika sätt att organisera beredning och beslut av projekt inom ramen för strukturfondsprogrammen. Den svenska genomförandeorganisationen karakteriseras av en hög grad av decentralisering. Sverige skiljer sig därmed från flertalet andra länder i EU, som tillämpar en mer centraliserad modell för handläggning av och beslut om EG-stöd.

Nya instanser har inrättats och gamla instanser har tillförts nya uppgifter. I Sverige har man skapat en delvis ny genomförandeorganisation för strukturfondsprogrammen. Tanken var att den svenska regionalpolitiken skulle bestå vid sidan om stödgivningen från strukturfonderna. Därför har man i Sverige valt att inte integrera hanteringen i det nationella systemet för regional stöd-givning. I Finland har man däremot i stor utsträckning valt att fördela strukturfondsmedlen inom det nationella systemet för regionala utvecklingsinsatser.

---

<sup>83</sup> Hälften av länen har lämnat kommentarer.

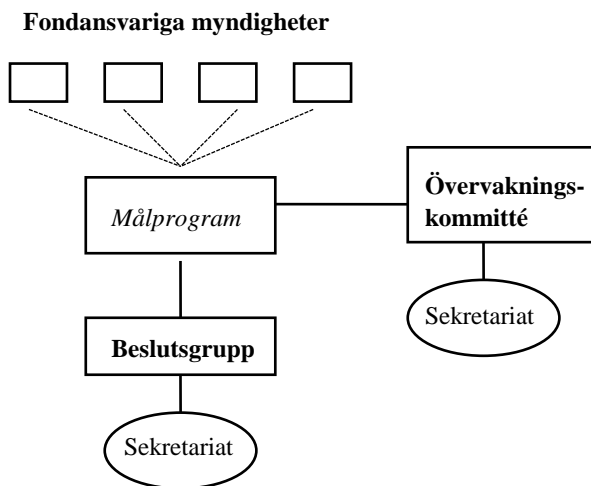
<sup>84</sup> RRV 1997:44.

## Omfattande organisation för mål 2-, 5b- och 6-programmen

Den svenska genomförandeorganisationen skiljer sig åt mellan de mål som omfattar hela landet (målen 3, 4, 5a) och de geografiskt avgränsade målen (målen 2, 5b och 6). I redogörelsen nedan beskrivs den genomförandeorganisation som har upprättats för de geografiskt avgränsade målen.<sup>85</sup>

Som tidigare framgått lämnade regeringen särskilda direktiv för utarbetandet av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Vad gäller programmens genomförande fanns inga specifika riktlinjer i direktiven. Som utgångspunkt för utredarna fanns emellertid partnerskapsprincipen och regeringens särskilda uttalanden om betydelsen av regionalt och lokalt inflytande vid fördelningen av medel från strukturfonderna. Resultatet blev en regionalt och lokalt förankrad organisation med s.k. beslutsgrupper som fattar *beslut* om stöd. Vidare fick s.k. övervakningskommittéer i uppgift att svara för *uppföljning* och *utvärdering* av programmen och fyra centrala myndigheter i uppgift att svara för *utbetalning* av stöd från strukturfonderna. Beslutsgrupperna och övervakningskommittéerna bistås av sekretariat som förlagts till länsstyrelser respektive NUTEK och Glesbygdsverket. I följande figur redovisas i stora drag hur organisationen för beslut, utbetalning och uppföljning/utvärdering ser ut för de geografiskt avgränsade målprogrammen.

Figur 3. Genomförande organisation (beslut, utbetalning och uppföljning/utvärdering) för de geografiskt avgränsade målprogrammen



<sup>85</sup> Beslut om projekt inom ramen för målen 3 och 4 fattas av länsarbetsnämnden respektive Svenska EU Programkontoret i samverkan med regionala partnerskap. För mål 5a fattar länsstyrelserna, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen beslut om enskilda projekt.

För målen 2, 5b och 6 finns totalt 11 program och 19 beslutsgrupper. Organisationen ser lite olika ut beroende på vilket målprogram som avses.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Mål	Mål 2	Mål 5b	Mål 6
<b>Antal program</b>	Fem (5) program: Norrlandskusten, Ångermanlandskusten, Bergslagen, Fyrstad och Blekinge.	Fem (5) program: Norra regionen, Västra Sverige, Sydöstra Sverige, Gotland och Skårgården.	Ett (1) program med finansiell uppdelning på sju län: Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län.
<b>Antal beslutsgrupper</b>	Fem (5) regionala beslutsgrupper. En beslutsgrupp för varje program.	Sex (6) regionala beslutsgrupper. En beslutsgrupp för varje program samt ytterligare en för Norra regionen. Mål 5b Skårgården har förutom ett huvudsekretariat sex (6) regionala referensgrupper runt om i landet.	Sju (7) länsvisa beslutsgrupper och en (1) regional beslutsgrupp med företrädare från de länsvisa beslutsgrupperna. Den regionala beslutsgruppen fattar beslut om stöd till turism, förstärkning av FoU och IT-tillämpning i hela mål 6-området. Sametinget har utsett en (1) beslutsgrupp som fattar beslut om stöd till samisk utveckling.*
<b>Antal sekretariat</b>	Fem (5) beslutsgruppssekretariat. Ett sekretariat för varje beslutsgrupp.	13 huvud- och delsekretariat. Fyra sekretariat för Sydöstra Sverige, fyra sekretariat för Västra Sverige, tre sekretariat för Norra regionen och ett sekretariat vardera för Gotland och Skårgården. (Samt sekretariat för de sex referensgrupperna)	Sju (7) sekretariat. Ett sekretariat för varje länsvis beslutsgrupp. Den regionala beslutsgruppens sekretariat är förlagt till Länsstyrelsen i Jämtlands län. Sametinget har inrättat ett (1) sekretariat för att bereda ansökningar avseende samisk utveckling.

\* Mål 6-programmet omfattar även målen 3, 4 och 5a. Beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder (målen 3 och 4) avgörs i de länsvisa beslutsgrupperna medan beslut om åtgärder avseende jordbruk och fiske (mål 5a) fattas i respektive sektorsorgan.

### Beslutsgrupper – en ny formell instans för beslut om stöd

För de geografiskt inriktade målprogrammen 2, 5b och 6 (samt för några av gemenskapsinitiativen) finns för varje program en eller flera regionala beslutsgrupper. Beslutsgrupperna har status som statliga myndigheter och regleras av förordningen (1995:1325) med instruktion för beslutsgrupper. Beslutsgruppen skall aktivt verka för att programmet genomförs och att de angivna målen uppnås. Ansökningar om projektstöd lämnas till beslutsgrupperna som har till uppgift att besluta om vilka projekt som skall få medel från EG:s strukturfonder. För att beviljas stöd måste projekten stämma överens med programmets riktlinjer. Vidare måste frågan om nationell offentlig medfinansiering ha lösts. Ett avslag från beslutsgruppens sida får inte överklagas.

Beslutsgrupperna har utsetts av regeringen och består av företrädare för kommuner, landsting, länsarbetsnämnder och länsstyrelser och har kommu-



nal och landstingskommunal majoritet. Beslutsprocessen karakteriseras därmed av ett omfattande partnerskap. Till skillnad från det nationella systemet – där länsstyrelsens tjänstemän i stor utsträckning har bemyndigats att fatta beslut om regionalpolitiskt stöd<sup>86</sup> – deltar både regionala och lokala politiker i beslut om EG-stöd till enskilda projekt.

En uppskattning är att ungefär 1 000 personer deltar i olika beslutsgrupper. Enligt företrädare för NUTEK är det verkliga antalet deltagare betydligt mindre eftersom en och samma person ofta deltar i flera olika beslutsgrupper. Beslutsgrupperna omfattar i genomsnitt 10–12 ordinarie ledamöter och ett något mindre antal suppleanter. Sammanlagt involveras nästan 150 personer i mål 6-programmets olika beslutsgrupper. I mål 2-programmen involveras totalt nästan 90 personer. I mål 5b-programmen engageras på samma sätt ca 100 personer i olika regionala beslutsgrupper, dessutom tillkommer ungefär lika många personer i de sex regionala referensgrupper som bedömer projekt inom ramen för det program som avser mål 5b Skärgården. Totalt sett deltar alltså ett betydande antal personer i beslut som avser EG-stöd.

Flera länsstyrelsetjänstemän framhåller att beslut om EG-stöd är bättre förankrade än beslut om nationellt stöd. Bedömning och förankring av projektansökningarna görs under beredningsarbetet av sekretariatet (länsstyrelsen) och i samband med att olika medfinansierare engageras i projekten. Många parter är således med och tar ställning till projekten på ett tidigt stadium. Därav följer att ärendena är så gott som avgjorda när de når beslutsgruppen. Eftersom medfinansieringen måste vara ordnad innan en ansökan går till beslutsgruppen får de offentliga medfinansierarna i praktiken ett stort inflytande över vilka projektansökningar beslutsgruppen skall ta ställning till. Enligt uppgifter från representanter för såväl beslutsgrupper som sekretariat är det ovanligt att ansökningarna diskuteras i sak under beslutsgruppens möten. Vidare är avslag ovanliga, vilket kan förklaras av att ansökningar som inte bedöms uppfylla kraven i programmet eller inte har ordnad medfinansiering sällan når beslutsgruppen. Eftersom besluten i stor utsträckning är avgjorda när ansökningarna når beslutsgruppen finns det risk för att beslutsgrupperna enbart får en formell funktion.

#### *Oklara roller*

Genom att man har valt att låta beslutsgrupper med lokala och regionala företrädare fatta beslut om stöd kan en och samma person delta i beslutsprocessen i egenskap av flera roller. Exempelvis kan ett kommunalråd representera en ansökan från kommunen och stå som medfinansierare samtidigt som vederbörande deltar i beslutsgruppen (och i övervakningskommittén). Frågan om jävsituationer för deltagare i beslutsgrupper har bl.a. uppmärksammats av RRV.<sup>87</sup> För att undvika situationer där bidragsbeslut kan ifrågasättas rekommenderar RRV att berörda myndigheter klarlägger de situationer då jäv kan uppkomma samt utarbetar riktlinjer för hur sådana situationer skall hanteras.

<sup>86</sup> Länsstyrelsens styrelse fattar beslut om vissa stödformer. NUTEK och regeringen fattar beslut om stöd som överskrider ett visst belopp.

<sup>87</sup> RRV dnr K 108/96.

De direkt berörda upplever emellertid inte att jävssituationen utgör några praktiska problem. Ett sätt att lösa frågan om jäv har varit att dra jävsgränsen vid projekttagandet, dvs. att den som representerar ansökan inte deltar i beslutet. Exempelvis deltar inte en kommunal företrädare i beslut som avser en ansökan från dennes kommun. Om jävsfrågan skulle drivas fullt ut får det till följd att hela beslutskonstruktionen omöjliggörs.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### **Sekretariatsfunktionen innebär nya uppgifter för länsstyrelserna**

Beslutsgrupperna biträds av sekretariat. Berörda länsstyrelser har av regeringen fått i uppdrag att svara för sekretariatsfunktionen åt beslutsgrupperna inom ramen för målen 2, 5b och 6.<sup>88</sup> Länsstyrelserna har således tillförts flera nya arbetsuppgifter. Sekretariatet skall stödja beslutsgruppen i genomförandet av strukturfondsprogrammen samt bistå med huvudsekreterare i beslutsgrupperna.

Vidare ansvarar sekretariatet för

- att informera om ansökningsförfarandet,
- att ta emot och registrera projektansökningar,
- att bereda inkomna ansökningar, dvs. se till att ansökningarna passar in i programmen samt att medfinansieringen är ordnad,
- att expediera beslut och upprätta avtal,
- att bereda rekvisitioner för utbetalning av EG-medel
- att följa upp och kontrollera hur projekten löper samt
- att redovisa och lämna prognoser över beslut och utbetalningar.

Beredningen av EG-ärenden har således integrerats i en redan befintlig myndighetsstruktur. Det innebär att tjänstemän vid länsstyrelsen kan få dubbla roller, dvs. dels att som tjänsteman i länsstyrelsens organisation ta ställning till nationell offentlig medfinansiering från länsanslaget, dels att som sekreterare för beslutsgruppen bereda och bedöma ansökningar om strukturfondsstöd. Att en och samma person utför båda uppgifterna kan bidra till otydligheter i tjänstemannarollen. Europeiska revisionsrätten och RRV<sup>89</sup> har i december 1996 uppmärksammat frågan om rollkonflikter på tjänstemannanivå. RRV rekommenderar att man för att nå en tydligare ansvarsfördelning bör låta olika handläggare sköta de olika uppgifterna. På flera länsstyrelser har man i linje med RRV:s förslag inrättat en särskild EU-funktion för ärenden som avser strukturfonderna.

### *En betydande del av länsstyrelsernas resurser tas i anspråk*

Av regeringens uppdrag till länsstyrelserna att svara för sekretariatsfunktionen framgår att tillräckliga resurser skall avsättas för att tillgodose beslutsgruppens behov av sekretariatsresurser. Arbetet med strukturfondsprogram-

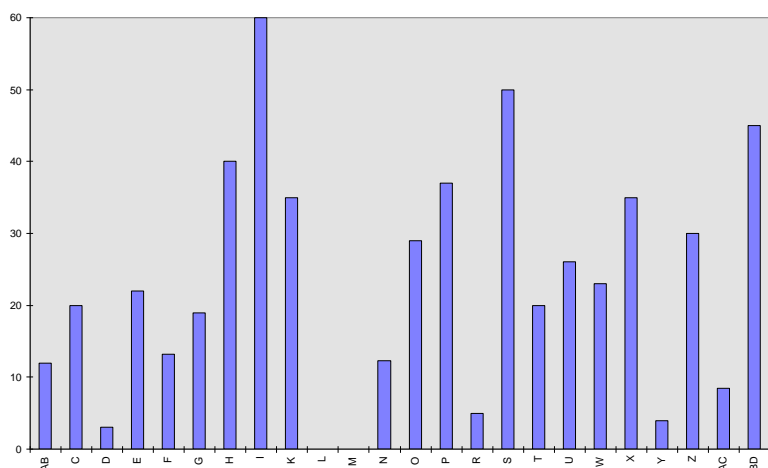
<sup>88</sup> Regeringsbeslut 3, 95-11-16. Sametinget är sekretariat för beslut om åtgärder avseende samisk utveckling. Vidare finns särskilda EU-sekretariat som inte är direkt knutna till länsstyrelsen; Fyrstads EU-sekretariat (mål 2) och Nätverkssekretariatet mål 2 Bergslagen.

<sup>89</sup> Rapport från Europeiska revisionsrätten 1996; RRV, dnr K 109/96.

men – nya regelverk, nya administrativa rutiner, nya former för beredning och beslut osv. – uppges ha präglat verksamheten under 1995/96. Flera företrädare för beslutsgruppernas sekretariat (länsstyrelsen) uppger att ofullständiga ansökningar är vanligt förekommande. Kunskaperna hos de sökande om vad som krävs för att söka stöd från strukturfonderna har i flera fall varit bristfälliga menar företrädare för olika sekretariat. Exempelvis är det inte ovanligt att den sökande inte känner till att det aktuella projektet måste passa in under en viss åtgärd i ett program eller att det krävs offentlig medfinansiering för att få EG-stöd. Det betyder att sekretariatet (länsstyrelsen) måste använda mycket tid för att bistå den sökande med kompletteringar. Om medfinansieringen inte är ordnad när ansökan inkommer betyder det att sekretariatet även involveras i att lösa den frågan.

Beredningen av EG-ansökningar har således varit omfattande och tagit i anspråk en stor del av länsstyrelsens administrativa resurser. I diagrammet nedan redovisas hur stor andel av årsarbetskraften inom området för regional ekonomi och näringsliv som år 1995/96 har använts för EU-relaterad verksamhet.

**Diagram 2. Andel (%) av länsstyrelsens årsarbetskraft som har använts för EU-relaterad verksamhet budgetåret 1995/96**



*Källa:* Länsstyrelsernas årsredovisning 1995/96.

*Kommentar:* Ingen uppgift från L och M län.

Hälften av länsstyrelserna uppskattar att 20–45 % av årsarbetskraften har avsett EU-relaterad verksamhet. I Värmlands och Gotlands län bedöms den EU-relaterade verksamheten ha tagit i anspråk nästan två tredjedelar av länsstyrelsens årsarbetskraft inom området regionalekonomi och näringsliv.

Verksamheten har börjat löpa efter en läroperiod som, enligt flera länsstyrelser, har karakteriserats av stora inkörningsproblem som varit förknippade med att riktlinjerna och förutsättningarna till en början var oklara. En vanlig uppfattning på de länsstyrelser som fungerar som sekretariat är att den administrativa hanteringen kring strukturfondsprogrammen behöver förenklas – det gäller t.ex. rapporteringen och rutinerna kring utbetalningar.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Beredningen av EG-ansökningar anses vara mer tidskrävande än hanteringen av nationella stödformer. Vidare är de administrativa rutinerna kring strukturfondsprogrammen betydligt mer tidskrävande än vad som förutsågs. Från Närings- och handelsdepartementets sida instämmer man i att de administrativa resurserna för genomförande av strukturfondsprogrammen har underskattats. I syfte att möjliggöra en snabb och säker administration kring strukturfondsprogrammen har regeringen föreslagit att medel från anslaget Regionalpolitiska åtgärder skall kunna användas även för sekretariatsuppgifter för beslutsgrupperna. Riksdagen har tillstyrkt regeringens förslag.<sup>90</sup>

Genom att den administrativa hanteringen har blivit mer omfattande har man på flera länsstyrelser ägnat mindre tid till projektutveckling. Exempelvis menar man på Länsstyrelsen på Gotland respektive i Värmlands län att den EU-relaterade verksamheten har inneburit att det regionala utvecklingsarbetet har fått stå tillbaka. Om det innebär några förändringar för stödgivningens innehåll är dock svårt att bedöma.

### Flera myndigheter ansvarar för utbetalning från strukturfonderna

För varje strukturfond finns en ansvarig central myndighet som bl.a. svarar för utbetalningar från fonden direkt till den slutliga bidragsmottagaren. Förutom utbetalningar skall de fondansvariga myndigheterna ansvara för planering, budgetering, redovisning samt uppföljning och kontroll av återflödet från EG:s budget. I tabellen nedan redovisas vilka centrala myndigheter som ansvarar för utbetalning från fonderna till insatser inom olika mål.

**Tabell 12. Kopplingen mellan strukturfonder, ansvariga myndigheter i Sverige och olika mål**

	<i>Europeiska regionala utvecklingsfonden</i>	<i>Europeiska socialfonden</i>	<i>Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket</i>	<i>Fonden för fiskets utveckling</i>
	<b>Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)</b>	<b>Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)</b>	<b>Statens jordbruksverk (SJV)</b>	<b>Fiskeriverket (FV)</b>
Mål 2	X	X		
Mål 5b	X	X	X	
Mål 6	X	X	X	X

De centrala myndigheterna tillämpar till viss del olika administrativa rutiner för ansökningar och redovisningar. Det innebär att tjänstemän som bereder ansökningar från samtliga fonder måste lära sig olika rutiner för rapportering, ekonomisk redovisning och rekvisition beroende på vilken fond som avses. Samma sak gäller för dem som söker stöd från olika fonder. Om ett projekt delas upp på flera åtgärder som i sin tur är knutna till olika fonder måste olika rutiner tillämpas för varje del av projektet. En liten organisation kan därmed tvingas sätta sig in i flera olika system för att erhålla stöd.

Att ansvaret för utbetalning av stöd är uppdelat på fyra olika myndigheter med delvis olika rutiner anses av många vara ett problem i det svenska sy-

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

<sup>90</sup> Prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284, 285.

stemet. I kommissionen tillämpar man emellertid också ett system där olika generaldirektorat ansvarar för olika fonder (jfr avsnitt 3.3).

NUTEK har ansvar för att samordna strukturfondsarbetet, bl.a. vad gäller administrativa rutiner avseende ansökning och utbetalning av stöd. NUTEK har därför arbetat med att samordna ansökningsblanketter och liknande. Enligt uppgifter från NUTEK har samordningen kommit långt vad gäller den regionala fonden och jordbruksfonden medan rutinerna fortfarande skiljer sig åt vad gäller socialfonden. Olika krav från berörda generaldirektorat i kommissionen sätter emellertid gränser för hur långt samordningen kan genomföras.

#### *Utbetalning i efterskott mot rekvisition*

Utbetalningar av strukturfondsmedel till olika projekt sker i efterskott mot rekvisition. Stödmottagaren kan endast rekvirera medel för betalda fakturor. Rekvisition av strukturfondsmedel skall göras på en särskild blankett som skickas in till beslutsgruppens sekretariat. Projektets totala kostnad skall uppges och därefter en uppgift om hur mycket som avses rekvireras. Sekretariatet går igenom underlaget för utbetalning och skickar därefter ärendet vidare till fondansvarig myndighet. I rutan nedan redovisas det underlag för rekvisition som skall lämnas in till beslutsgruppens sekretariat.

#### **Underlag för rekvisition**

- En lägesrapport om projektet med aktuell tidsplan alternativt slutrapport.
- Ifylld rekvisitionsblankett samt utdrag ur projektredovisning och resultatrapport.
- Kopior av verifikat för kostnader i projektet.
- Kopior av verifikat som styrker att kostnader i projektet är betalda.
- Verifiering av utbetald nationell offentlig och privat finansiering.
- Tidsredovisning av arbetsinsatser.
- Offentliggörande att projektet är delfinansierat av EG.
- Deltagarförteckning (om det gäller ett utbildningsprojekt).

*Källa:* NUTEK: Råd och anvisningar... 1996; Västerbottens län: Informationsmaterial, 1997.

Enligt SFS 1996:313 skall den utbetalande myndigheten kontrollera att stödet är förenligt med gemenskapsreglerna samt att det stämmer överens med det program på vilket stödbeslutet grundas. Om kontrollen visar att dessa villkor inte är uppfyllda, får utbetalning inte ske. I sådant fall skall den utbetalande myndigheten skicka tillbaka ärendet till den beslutsgrupp som har beslutat om stödet och ange skälen för varför utbetalning inte kan ske. De fondansvariga myndigheternas kontroll kan uppfattas som en överprövning av beslutsgruppens beslut. Ingen myndighet är i det här fallet överordnad den andra. Det är därför oklart vem som ansvarar för bifall till en ansökan om den utbetalande myndigheten inte bedömer att stöd får utbetalas. Frågan om ansvarsförhållanden utreds dock av berörda departement.

Att EG-stöd utbetalas i efterskott kan medföra problem för projekt där det inte finns någon offentlig huvudman. Det finns risk för att de som ansvarar för projektet hamnar i likviditetskris innan verksamheten har kommit i gång.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Det gäller främst små organisationer och föreningar som bedrivs på ideell basis. Banklån och checkkrediter kan användas för att klara finansieringen fram till dess att stöd utbetalas. Räntan för lån och krediter är emellertid inte stödberättigad utan blir en extra kostnad för projektet.

Utbetalningen av medel ur fonderna går långsamt. Pengar har inte rekvirerats för ett stort antal projekt som beviljats stöd för 1995 och 1996. En översyn som gjordes av NUTEK hösten 1997 visade att närmare 600 projekt som belastade 1995 och 1996 års budgetar ännu inte hade rekvirerat pengar från den regionala fonden. Enligt kommissionen är Sverige det land som har tagit minst del av de anvisade resurserna.

#### *Omfattande rapportering och redovisning*

Medel från strukturfonderna anslås som årliga ramanslag på statsbudgeten och disponeras av fondansvariga myndigheter.<sup>91</sup> I myndigheternas ansvar ingår att till regeringen rapportera om hur programmen löper samt lämna prognoser över utvecklingen de kommande åren. NUTEK skall för den Europeiska regionala utvecklingsfonden kvartalsvis redovisa läget vad gäller inbetalningar som gjorts av EG, hur mycket av anslaget som är bundet respektive inte bundet genom beslut samt hur mycket som har utbetalats från fonden.<sup>92</sup> Redovisningen skall ske för varje mål 2-, mål 5b- och mål 6-program (samt berörda gemenskapsinitiativ) samt samlat för varje mål. Vidare skall NUTEK tre gånger per år lämna prognoser fram till år 2001 över inbetalningar och utbetalningar. På liknande sätt skall AMS, Jordbruksverket och Fiskeriverket rapportera till regeringen och lämna prognoser om anslagen från Europeiska socialfonden, Europeiska utvecklings- och garantifonden respektive Fonden för fiskets utveckling.<sup>93</sup>

Rapporteringskraven har till viss del tillkommit som en följd av att medlemsländerna årligen skall rapportera om fattade beslut och utbetalningar till kommissionen. Den kvartalsvisa rapporteringen och de återkommande prognoserna är emellertid inget krav från kommissionen.

NUTEK har det övergripande ansvaret för att informera om hur strukturfonderna utnyttjas. Utöver den kvartalsvisa redovisningen skall NUTEK två gånger per år redovisa in- och utbetalningar för samtliga strukturfondsprogram samt för varje mål och gemenskapsinitiativ.<sup>94</sup> För att uppfylla sitt informationsansvar har NUTEK upprättat en nationell databas i vilken det finns uppgifter om utnyttjandet av den regionala fonden, socialfonden och jordbruksfonden. Den nationella databasen har emellertid inte fungerat tillfredsställande. Kritik har framförts från bl.a. Europeiska revisionsrätten<sup>95</sup> och

---

<sup>91</sup> Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Värmlands och Göteborgs och Bohus län disponerar en del av anslagen från den regionala och sociala fonden samt från jordbruksfonden för gemenskapsinitiativet Interreg II A.

<sup>92</sup> Regleringsbrev år 1997 för NUTEK, utgiftsområde 24.

<sup>93</sup> Regleringsbrev år 1997 för AMS (utgiftsområde 14) samt för Statens jordbruksverk och Fiskeriverket (utgiftsområde 23).

<sup>94</sup> Prop. 1994/95:40, regeringsbeslut 1994-12-22.

<sup>95</sup> Rapport från Europeiska revisionsrätten 1997.

Statskontoret<sup>96</sup>. Kritiken avsåg eftersläpningar i registreringen och bristande samordning av uppgifter.

NUTEK har även upprättat ett register (STINS) i vilken beslut om struktur-fondsmedel fortlöpande skall registreras. Fram till i mitten av juni 1997 innehöll STINS enbart uppgifter om den regionala utvecklingsfonden och delar av jordbruksfonden. Uppgifter om socialfonden och fiskefonden har inte registrerats i STINS utan hos AMS och Svenska EU Programkontoret<sup>97</sup> respektive Fiskeriverket. För samtliga dataregister har det förekommit eftersläpningar i registreringen av beslut om EG-medel. Vidare skiljer sig registren mellan myndigheterna så till vida att registren innehåller olika uppgifter om de projekt som beviljas stöd. Det har fått till följd att en samlad bild av projekt och användningen av EG-medel inte kan ges för samtliga fonder och program.<sup>98</sup>

Att inregistreringen har försenats betyder att NUTEK har haft svårt att uppfylla sitt rapporteringsuppdrag gentemot regeringen. I stället för att ta fram uppgifter ur en nationell databas har NUTEK varit tvunget att inhämta aktuella uppgifter hos sekretariaten (länsstyrelserna). Samma sak gäller för övriga fondansvariga myndigheter. Sekretariaten har således tillförts ytterligare uppgifter. Dessa uppgifter har i viss utsträckning utförts manuellt. Företrädare för NUTEK anser att rapporteringen är alldeles för omfattande. Värdet av kvartalsvisa rapporter om in- och utbetalningar och fattade beslut samt omfattande budgetprognoser ifrågasätts.

Förutom en omfattande rapportering och redovisning till fondansvariga myndigheter är sekretariaten ansvariga för att löpande informera och rapportera om stödgivningen till övervakningskommittéerna. Därutöver tillfrågas sekretariaten om uppgifter om struktur-fondsprogrammen av flera andra instanser, såsom utvärderare av programmen, revisionsorgan i Sverige och inom EU m.fl. Det betyder att sekretariaten sammanställer information om programmens utveckling. Vidare tar de emot besök. För att åskådliggöra hur hanteringen kan se ut redovisas ett exempel från Jämtlands län där länsstyrelsen fungerar som sekretariat för den länsvisa beslutsgruppen och den regionala beslutsgruppen för mål 6 samt gemenskapsinitiativet Interreg.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

---

<sup>96</sup> Statskontoret 1997:12.

<sup>97</sup> Svenska EU Programkontoret är en myndighet under Utbildningsdepartementet. Programkontoret inrättades i juli 1995 och har i uppgift att svara för den svenska administrationen av EU-program för utbildning och kompetensutveckling.

<sup>98</sup> Statskontoret 1997:12.

**Exempel från Jämtlands län avseende rapportering och besök som föranletts av hanteringen av strukturfondsprogram**

*Återkommande rapportering:*

- Kvartalsvisa rapporter till NUTEK, AMS och Jordbruksverket om fattade beslut samt prognos över förväntad omfattning av beslut fram till år 2000.
- Kvartalsvisa rapporter till NUTEK, AMS och Jordbruksverket om hur mycket som har utbetalats samt prognos över hur mycket som förväntas utbetalas fram till år 2000.
- Kvartalsvisa rapporter om oegentligheter i systemet.
- Rapportera om effekter och prognoser (olika indikatorer) per åtgärd till NUTEK inför varje övervakningskommittémöte, dvs. ca 2–3 gånger per år.
- Årsrapport för varje program till NUTEK för vidarebefordran till EU.

*Övrig rapportering:*

- Specialrapport till Glesbygdsverket med uppgifter om stödens geografiska fördelning på bl.a. landsbygds- och glesbygdsområden.
- Rapportering till Nordlandsforskning som utvärderar mål 6-programmet.
- Rapportering till Riksantikvarieämbetet om projekt inom kulturområdet.
- Statskontoret och RRV har begärt in uppgifter om medfinansiering.

*Besök:*

- Besök av Nordlandsforskning som utvärderar mål 6.
- Besök från Boverket som har gått igenom alla fattade beslut.
- Besök från Europeiska revisionsrätten samt olika fondansvariga generaldirektorat (V, XVI, XX). (2–3 dagars besök vardera)
- Besök av representanter för RRV.
- Besök av Jordbruksverkets och NUTEK:s internrevisorer.

För sekretariat som berörs av flera målprogram kan rapporteringen bli än mer omfattande eftersom de varje kvartal måste redovisa beslutade och utbetalade medel samt prognos för samtliga fonder i samtliga program.

### **Övervakningskommittéer följer programmens genomförande**

Förutom de delar i systemet som redovisats ovan finns det en s.k. övervakningskommitté kopplad till varje program. Övervakningskommittéerna har i uppgift att se till att gällande regler följs, att åtgärderna stämmer med prioriteringarna i programmen och med Europeiska unionens politik. Kommittén ansvarar också för att programmen utvärderas. Under hösten 1997 kommer övervakningskommittéerna att redovisa resultaten av de oberoende utvärderingar som under året har genomförts av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Det övergripande syftet med utvärderingarna har varit att bedöma programmens effekter samt att analysera genomförandeorganisationen.

Övervakningskommittéerna består av företrädare för Europeiska kommissionen, olika departement, näringslivets organisationer och de fackliga organisationerna, kommun- och landstingsförbunden samt en del andra organisationer. I kommittéerna ingår även representanter från berörda beslutsgrupper. Övervakningskommittéerna för mål 2- och mål 5b-programmen består av ungefär 40 ledamöter, varav drygt hälften är ordinarie ledamöter. Övervakningskommittén för mål 6 består av drygt 60 ledamöter, varav drygt hälften är ordinarie ledamöter. Det är vanligt att en och samma ledamot deltar i flera olika övervakningskommittéer.

Övervakningskommittén är inte en statlig myndighet utan en internationell instans grundad på rådets förordningar och ett avtal mellan medlemsstaten



och kommissionen. Kommittéerna träffas ca 2 gånger per år. Varje kommitté har ett sekretariat. NUTEK svarar för sekretariatsfunktionen åt övervakningskommittéerna för mål 2- och mål 6-programmen och Glesbygdsverket svarar för sekretariatsfunktionen åt övervakningskommittéerna för mål 5b-programmen.<sup>99</sup>

Såväl NUTEK som Glesbygdsverket har således tillförts nya uppgifter med anledning av strukturfondsprogrammen. Som framgått ovan har NUTEK även ansvar för den centrala samordningen av strukturfondsarbetet. Glesbygdsverket har i uppgift att medverka till genomförandet av strukturfondsprogram som rör landsbygdsutveckling samt att samordna de svenska mål 5b-regionerna.

#### 4.7 Förslag till reformer bereds inom EU

I juli 1997 lade Europeiska kommissionen fram meddelandet Agenda 2000. I meddelandet behandlas frågan om Europeiska unionens framtidsutsikter de kommande åren. Exempelvis analyseras konsekvenserna av en utvidgning som innebär att flera nya länder träder in som medlemmar i unionen. Vidare lämnade kommissionen förslag till reformer inom flera viktiga politikområden.

Vad gäller struktur- och regionalpolitik föreslog kommissionen större koncentration av resurserna. Det betyder bl.a. att antalet prioriterade mål för strukturfonderna skall minskas från sju till tre: två geografiskt avgränsade mål och ett mål som omfattar hela länder. De områden som tillhör de nya geografiskt avgränsade målen skall omfatta 35–40 % av EU:s befolkning, jämfört med 51 % i nuläget. Regioner som omfattas av mål 6 skall bli föremål för särskilda överenskommelser. Enligt förslaget kommer avlägset belägna regioner få fortsatt stöd under perioden år 2000–2006.

Vidare förslår kommissionen att antalet gemenskapsinitiativ skall minskas. Antalet program som medfinansieras med strukturfonderna skall också minskas. I meddelandet finns även förslag rörande genomförandet. Kommissionen förordar större flexibilitet, decentralisering och tydligare ansvarsfördelning mellan kommissionen, nationella regeringar och regionala och lokala myndigheter. Förbättrad uppföljning och utvärdering av programmen är andra åtgärder som föreslås från kommissionens sida.

Samtliga förslag kommer att diskuteras i medlemsstaterna, mellan medlemsstaterna och inom övriga europeiska institutioner. De definitiva besluten för Europeiska unionens finansiella ramar mellan år 2000 och 2006 beräknas bli antagna vid Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997. Vad gäller nya förordningar för strukturfonderna kommer förhandlingar att äga rum under år 1998. Därefter kommer enskilda medlemsländer att utarbeta program och förhandla med kommissionen.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> NUTEK svarar också för sekretariatsfunktionen (för övervakningskommittéerna) för flertalet Interregprogram (gemenskapsinitiativ). Glesbygdsverket svarar på liknande sätt för gemenskapsinitiativet Leader II.

<sup>100</sup> Europeiska kommissionen, Informationsbrev nr 42.

Närings- och handelsdepartementet bedömer att en konsekvens av en reformerad strukturfondspolitik blir att det stöd som Sverige erhåller kommer att minska. Vidare kommer en reformering innebära att ett antal ställningstaganden måste göras. Det gäller bl.a. frågan om man skall prioritera geografiskt inriktade insatser eller nationella program för att lösa arbetslöshetsproblemen samt frågan om vilka regioner som skall få stöd.<sup>101</sup>

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## 5 Revisorernas överväganden

Revisorernas granskning har inriktats på frågan hur det svenska stödet för regional utveckling har påverkats av Sveriges inträde i Europeiska unionen.

Före Sveriges inträde i Europeiska unionen var stödet för regional utveckling uppdelat på dels stöd till företag, dels stöd för projektverksamhet. Som tidigare framgått (avsnitt 3.2) anpassades de svenska företagsstöden redan före medlemskapet till EG:s statsstödsregler. Medlemskapet har inte inneburit några nya riktlinjer för den delen av stödverksamheten.

Efter medlemskapet har emellertid den regionala projektverksamheten utökats genom tillskott från EG:s strukturfonder. En betydande projektverksamhet genomförs nu inom ramen för s.k. strukturfondsprogram med delfinansiering från strukturfonderna. Inriktningen av projektverksamheten regleras på ett övergripande plan av EG:s förordningar. De program som skall utgöra ramarna för denna del av projektverksamheten har emellertid utformats i Sverige. Fortfarande finns projektverksamhet som bara finansieras med svenska pengar. För den gäller liksom tidigare svenska förordningar. Sammantaget innebär dessa förändringar att stöd för regional utveckling efter EU-medlemskapet utgår i tre former:

- stöd till företag som finansieras med svenska pengar och regleras av svenska förordningar vilka har anpassats till statsstödsreglerna,
- stöd till projekt som finansieras med svenska pengar och regleras av svenska förordningar,
- stöd till projekt som till en större del finansieras med svenska pengar och till en mindre del med pengar från EU. Dessa projekt regleras av de svenska strukturfondsprogrammen.

Medlemskapet har inneburit mer pengar för regional projektverksamhet, nya stödområden och nya arbetsformer för ansökning, beredning och beslut om stöd till enskilda projekt. Detta betyder att regionalpolitiken i Sverige har utökats och fått delvis nya former efter inträdet i EU. Det innebär däremot inte att det går att avgränsa en regionalpolitik som uteslutande hänförs till EU. Genom medlemskapet i EU har Sverige anammat de riktlinjer som ligger till grund för regionalpolitiken inom Europeiska unionen. Det betyder att EU:s regionalpolitik också är svensk regionalpolitik. Som framgått ovan kan EU bidra med en mindre del av insatserna för olika projekt. Vilka insatser

<sup>101</sup> Närings- och handelsdepartementet, PM:1997-06-19.

som skall genomföras och vilka arbetsformer som skall tillämpas har dock i stor utsträckning bestämts i Sverige.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### **EU-medlemskapet innebär nya villkor för regionalpolitiken**

Möjligheterna att ta del av strukturfonderna innebär att Sverige årligen får tillgång till ett resurstillskott på ca 2,4 miljarder kronor varav ungefär 1 miljard kronor för regionalpolitiska insatser. Vidare omfattar strukturfondsprogrammen områden som tidigare inte har prioriterats i regionalpolitiska sammanhang. Avgränsningen av nya stödområden (s.k. målområden) innebär att antalet personer som omfattas av någon form av stödområde nästan har fördubblats efter medlemskapet i EU. Jämfört med andra EU-länder omfattar emellertid de svenska målområdena en relativt liten andel av befolkningen. I t.ex. Finland omfattar målen 2, 5b och 6 mer än dubbelt så stor andel av befolkningen jämfört med i Sverige (se avsnitt 4.2).

Därutöver finns nya inslag i stödgivningen för regional utveckling som inte direkt sammanhänger med EU-medlemskapet men som troligen har förstärkts genom arbetet med strukturfondsprogrammen. Det gäller bl.a. att regionala utvecklingsinsatser drivs i projektform inom ramen för särskilt utformade program, att det finns tydliga krav och kriterier för uppföljning och utvärdering av olika insatser, att stödinsatser inriktas på utvecklingsfrämjande åtgärder samt att lokala och regionala företrädare engageras i det regionala utvecklingsarbetet.

Regeringens utgångspunkt var att den svenska stödgivningen för regional utveckling skulle kvarstå vid sidan om strukturfondsprogrammen. Struktur-fondsmedlen skulle komplettera de nationella insatserna såväl resursmässigt som innehållsmässigt. Genom att nationella medel och struktur-fondsmedel inte har integrerats har skilda system för bl.a. ansökning, beredning och beslut om stöd tillämpats för insatser med i princip samma syften. Enligt revisorernas mening överväger nackdelarna med att ha skilda system de eventuella positiva effekterna. Revisorerna förordar därför ökad samordning mellan nationella insatser och insatser som genomförs inom ramen för struktur-fondsprogram. Struktur-fondsprogrammen utformas i Sverige vilket innebär att nationella intressen kan beaktas i programmen.

### **5.1 Tillgång till betydande resurstillskott**

Tillgången till struktur-fondsmedlen innebär att de svenska insatserna för regional utveckling årligen kan utökas med ungefär 1 miljard kronor. I jämförelse med de medel, ca 1,4 miljarder kronor, som år 1997 anvisades för regionalpolitiska åtgärder innebär tillgången till struktur-fondsmedlen ett betydande resurstillskott. Både regering och riksdag har framhållit att genomförandet av struktur-fondsprogrammen skall ges stor prioritet. Statsmakterna har slagit fast att så mycket som möjligt av de medel som har anvisats för Sveriges del – sammanlagt ca 12 miljarder kronor under åren 1995–1999 – skall användas.

## **EG-stödet förutsätter nationell medfinansiering**

En förutsättning för att Sverige skall kunna tillgodogöra sig de 12 miljarder kronor som har anvisats från strukturfonderna är att de kompletteras med ca 16 miljarder kronor i svensk offentlig medfinansiering. Dessutom förutsätts privata insatser. Å ena sidan innebär tillgången till strukturfondsmedlen att de svenska resurserna kompletteras. Sverige får ett tillskott från EU för varje svensk krona som satsas på projekt som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen. Å andra sidan är EU:s tillskott relativt litet i förhållande till de nationella offentliga och privata insatser som måste tillkomma för att programmen skall kunna genomföras. Den sammanlagda omfattningen av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen uppgår till drygt 18,3 miljarder kronor för perioden 1995–1999. EG-medlen uppgår endast till 4,7 miljarder av den totala omfattningen vilket motsvarar ungefär en fjärdedel.

Revisorerna anser att en utgångspunkt bör vara att de medel som har anvisats för Sveriges del skall användas. Samtidigt finns det, enligt revisorernas bedömning, risk för att EG-medlen betraktas som givna tillgångar som måste utnyttjas. Det är inte givet att medfinansiering alltid är den bästa användningen av de nationella offentliga medlen. Det behövs både goda projektförslag och duktiga projektledare för att det skall vara värt att satsa på ett EG-finansierat projekt. Saknas dessa förutsättningar kan skattemedel bättre användas i statens eller kommunens reguljära verksamheter.

## **EG-stödet fungerar som incitament och garanti**

I marknadsföringen för strukturfondsprogrammen framhålls möjligheterna för företag och enskilda organisationer och föreningar att ta del av strukturfonderna. Det har visat sig att många betraktar det som att man främst söker EG-medel för ett visst projekt. De nationella offentliga insatser som krävs som medfinansiering ses som en nödvändig förutsättning för att EG-stöd skall beviljas. Det kan tolkas som att EG-medlen, trots att de utgör en relativt liten andel av projektets totala finansiering, fungerar som ett incitament för att starta en viss sorts verksamhet.

Offentliga organ kan vara mer villiga att satsa på projekt som delfinansieras från strukturfonderna än projekt som inte gör det. Det är inte ovanligt att offentliga medfinansierare villkorar de egna insatserna till ett strukturfondsprojekt. Exempelvis uppger man från kommunens eller landstingets sida att man medfinansierar i viss utsträckning förutsatt att EG-medel beviljas samt förutsatt att myndigheterna X och Y också medfinansierar. Att de egna insatserna villkoras på detta sätt kan tolkas som att EG-stödet ses som en garanti för att projektet är värt att satsa på. Om projektet inte beviljas EG-stöd är det inte säkert att de offentliga organen stöder projektet. Förhållandet att flera finansierare deltar i ett projekt ger tillfälle till flera oberoende bedömningar av projektet. Det finns emellertid, enligt revisorernas bedömning, risk för att de offentliga medfinansierarna förlitar sig för mycket på varandra och på tillskottet av EG-stöd i stället för att bedöma projektet. Ett projekt behöver inte vara värt att satsa på bara för att det passar in i ett strukturfondsprogram och

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

finansieras med EG-medel.

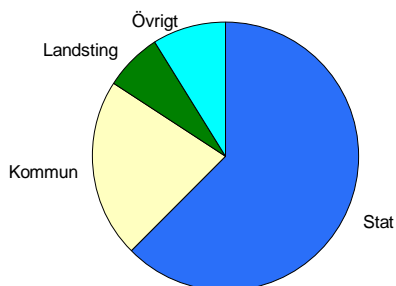
**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### Många förutsätts bidra till den offentliga medfinansieringen

I Sverige har man avsatt medel på statsbudgeten för medfinansiering av de program som omfattar hela landet (målen 3, 4 och 5a). För de geografiskt avgränsade programmen (målen 2, 5b och 6) och vissa gemenskapsinitiativ finns emellertid inga särskilda medel anvisade på statsbudgeten. Anslaget för regionala utvecklingsinsatser (länsanslaget) skall användas för medfinansiering. Vidare förutsatte statsmakterna att kommuner och landsting – genom att de engagerades i utarbetandet och genomförandet av programmen – skulle bistå med en betydande del av medfinansieringen. Kommuner och landsting har således tillförts nya uppgifter inom det regionalpolitiska området. De deltar i utarbetandet av program och i beslutsgrupper samt förutsätts bidra med medfinansiering. Statsmakterna har därigenom avhämt sig en del av ansvaret för vilka insatser som genomförs inom ramen för programmen och för de nationella tillskott som det kan bli fråga om.

Uppgifter från Statskontoret visar att staten i genomsnitt har bidragit med 63 % medan kommuner och landsting har bidragit med 22 respektive 7 % av de totala offentliga medlen för medfinansiering av mål 2-, mål 5b- och mål 6 programmen. Figuren visar hur den offentliga medfinansieringen (av mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen) fördelats på stat, kommun, landsting och övrigt, dvs. ospecificerade offentliga medfinansierare.<sup>102</sup>



Huruvida behovet av medel för medfinansiering av målen 2, 5b och 6 kommer att utgöra ett problem är oklart. Enligt bedömningar från bl.a. Statskontoret, NUTEK och oberoende utvärderare har den offentliga medfinansieringen fram till halvårsskiftet 1997 varit tillräcklig. De som arbetar med genomförandet av programmen på regional nivå uttrycker emellertid oro över hur frågan om medfinansiering skall lösas de närmaste åren. Kommunernas och landstingens möjligheter att bistå med offentlig medfinansiering till programmen kommer enligt flera bedömningar att vara begränsade under de kommande åren.

<sup>102</sup> Statskontoret 1997:12. En del av den ospecificerade offentliga medfinansieringen härrör troligen från kommuner.

Samtidigt som behovet av offentlig medfinansiering lyfts fram som ett problem pekar många på att det kommer att bli brist på goda projektidéer. En förutsättning för att programmen skall kunna genomföras är att det finns många idéer som kan omvandlas till bra projekt. Behovet av offentlig medfinansiering sammanhänger delvis med tillgången på projektidéer. Ju fler idéer som omvandlas till EG-projekt desto mer behov av medfinansiering.

Vidare sammanhänger behovet av nationella offentliga medel med hur mycket EG-medel som anvisas för varje projekt. Sverige har en mindre andel EG-stöd i mål 2, mål 5b och mål 6 än i flera jämförbara länder. Det innebär att resurstillskottet från strukturfonderna i varje enskilt projekt är mindre än vad det kunde ha varit. Det innebär i sin tur att det krävs mer svensk offentlig medfinansiering än vad som kunde ha varit fallet. Det kan tolkas som att Sverige inte utnyttjade det förhandlingsutrymme som uppenbarligen fanns innan programmen fastställdes av kommissionen. Å andra sidan innebär kraven på en större andel svensk medfinansiering att programmens totala omfattning blir större och att de svenska strukturfondsprogrammen därigenom blir mer ambitiösa.

Enligt revisorernas mening bör frågan om att utnyttja möjligheterna att er hålla större andel EG-stöd under nästkommande programperiod övervägas. Eftersom det finns risk för att det blir brist på goda projektidéer bör en större andel EG-stöd fördelas till de idéer som kan omvandlas till bra projekt. Möjligheterna att utnyttja de strukturfondsmedel som Sverige anvisas underlättas om en större andel EG-stöd fördelas till de enskilda projekten.

### **Länsanslaget används för medfinansiering**

Under 1995/96 har ungefär en fjärdedel av länsstyrelsernas anslag för regionalpolitiska åtgärder (länsanslaget) använts för ändamålet medfinansiering av strukturfondsprogram. Av länsstyrelsernas budgetunderlag för de närmaste åren framgår att majoriteten av länsstyrelserna beräknar öka såväl omfattningen som den andel av anslaget som används för medfinansiering jämfört med 1995/96. Tilldelningen av anslagsmedel är enligt länsstyrelsernas bedömning otillräcklig för att medfinansiera strukturfondsprogrammen. RRV har i en studie gjort liknande bedömningar vad gäller länsstyrelsernas möjligheter att medfinansiera strukturfondsprogrammen under de kommande åren. Enligt RRV:s bedömning kommer en större andel av anslagen att användas för medfinansiering vilket i sin tur innebär att mindre medel tilldelas andra stödformer.

Vid fördelning av länsanslaget skall länsstyrelsen prioritera regionala utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, stöd till kommersiell service och medfinansiering av strukturfondsprogram. Det innebär att alla stödformer förutom regional projektverksamhet skall prioriteras. Vidare föreskriver regeringen att länsstyrelsen skall avsätta medel för medfinansiering av strukturfondsprogram så att program som rör länet kan genomföras. Länsstyrelsen har därmed ett tydligt ansvar för att bidra till den offentliga medfinansieringen. Hur prioriteringen mellan nationella stödformer och insatser inom ramen för

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

strukturfundsprogrammen skall ske anges inte i regleringsbrevet. Därmed överlåter man till länsstyrelsen att göra sådana avvägningar.

Det är främst den regionala projektverksamheten som har minskat som följd av kravet på medfinansiering av strukturfundsprogram. En stor del av de medel som tidigare användes för regional projektverksamhet används nu för medfinansiering, dvs. projektverksamhet inom ramen för strukturfundsprogram. De regionala projektmedlen har dock även tidigare i stor utsträckning använts för den typ av insatser som nu finns med i strukturfundsprogrammen. Det är därför troligt att medfinansieringen i praktiken inte har inneburit några stora förändringar av stödinsatsernas inriktning. En fördel med att regional projektverksamhet bedrivs inom programmen är att verksamheten på så sätt kopplas till tydliga riktlinjer för vad som skall beviljas stöd. Vidare finns särskilda riktlinjer för hur uppföljning, utvärdering och redovisning av projekten skall genomföras.

### **Nationellt stöd och medfinansiering av strukturfundsprogram**

Strukturfundsmedlen skulle utgöra ett komplement till den nationella stöd-givningen. I Sverige har man därför inte integrerat samtliga nationella stöd-former med strukturfundsprogrammen. Det finns emellertid exempel på nationella stöd – landsbygdsstödet – som har integrerats i strukturfundsprogrammen. Efter medlemskapet kan landsbygdsstödet samfinansieras med EG-medel i områden som berörs av målen 2, 5b och 6. Samfinansieringen går till så att länsstyrelserna söker EG-stöd inom ramen för strukturfundsprogrammen för sådana åtgärder som landsbygdsstödet kan användas för. Därefter fördelas stödet enligt gällande förordning. Länsstyrelsens medel för landsbygdsstöd utökas således utan att omfattningen av övriga stödformer som finansieras från länsanslaget påverkas. De som beviljas landsbygdsstöd får på så sätt ta del av strukturfonderna utan att följa de procedurer som föreskrivs för ansökan om EG-stöd. Det innebär å ena sidan att de medel som har anvisats för landsbygdsstöd används för att medfinansiera strukturfundsprogram. Å andra sidan kan man säga att EG-medel används för att utöka landsbygdsstödet. Landsbygdsstödet illustrerar härigenom förhållandet att det är svårt att särskilja svensk och EG-finansierad regionalpolitik.

Vissa stödformer har således integrerats i strukturfundsprogrammen medan andra stöd – regionala utvecklingsbidrag – inte har gjort det. Länsanslagets fördelning av stöd sker således dels i enlighet med nationella förordningar, dels i enlighet med strukturfundsprogrammen. För landsbygdsstödet tillämpas såväl programmen som nationell förordning. Det innebär att skilda regler och rutiner tillämpas för olika delar av länsanslaget. Enligt revisorernas mening bör regeringen undersöka möjligheterna att även samordna regionala utvecklingsbidrag med EG-stödet. Strukturfundsmedlen skulle därmed kunna användas för att samfinansiera företagsinriktade stödformer. I flera andra medlemsländer samfinansieras företagsinriktade stöd med EG-medel. Ett sådant förfarande skulle vara i linje med revisorernas principiella inställning att nationella insatser och strukturfundsprogram i största möjliga utsträckning bör samordnas.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## Nya stödområden för regionalpolitiska stödinsatser

Genom de geografiska avgränsningarna av mål 2, mål 5b och mål 6 har nya stödområden tillkommit utöver de nationella stödområdena 1 och 2 samt de tillfälliga stödområdena. Flera målområden och nationella stödområden sammanfaller. Inom flertalet mål 2- och mål 5b-områden ingår områden som ligger utanför de nationella stödområdena. Olika stödnivåer tillämpas inom olika stödområden och målområden. Behovet av en särskild stödområdesindelning vid sidan om målområdena kan, enligt revisorernas mening, ifrågasättas. Revisorerna anser att avgränsningen av nationella stödområden och målområden bör samordnas. Inför nästa programperiod bör regeringen därför se över avgränsningen av såväl målområden som nationella stödområden i syfte att samordna de geografiska avgränsningarna.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## 5.2 Planering för regionala utvecklingsinsatser

### Flera dokument med samma övergripande syfte

Under de senaste åren har företrädare på regional nivå genomfört ett omfattande arbete för att planera för den regionala utvecklingen. Våren 1994 fick länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta övergripande strategier för länens långsiktiga utveckling. Ungefär ett år senare deltog länsstyrelserna i arbetet med att ta fram strukturfondsprogram. Hösten 1996 fick landshövdingarna i uppdrag att utarbeta förslag till konkreta åtgärder som främjar småföretagsutveckling, tillväxt och sysselsättning. Samtliga dokument har utarbetats i partnerskap mellan länsstyrelser, kommuner, landsting och näringslivsorganisationer. Planerna har haft många beröringspunkter, även om den mer exakta utformningen har skilt sig åt.

Uppdragen att utarbeta olika dokument har givit anledning till ökad samverkan mellan olika regionala och lokala företrädare. Många betonar att arbetet har haft ett värde i sig. Nya samarbetsmönster har kunnat utvecklas och därigenom har nya initiativ kunnat komma till stånd. Under granskningen har dock framkommit att i stort sett samma företrädare har funnits med i arbetet med de olika dokumenten vilket kan förklara att samtliga dokument i hög grad har samma inriktning.

Åtgärderna i de olika dokumenten har avsetts finansieras på olika sätt. Revisorerna menar att det har varit olyckligt att flera olika dokument har utformats för samma övergripande syften. Det har lett till dubbelarbete och att planeringen har blivit onödigt dyr. Eftersom i stort sett samma regionala företrädare har deltagit i arbetet med att utforma de olika dokumenten kunde de positiva effekterna ha uppnåtts med mindre arbetsinsatser. Revisorerna förutsätter att kommande arbete med strukturfondsprogram samordnas med behovet av övrig regional planering.

### Likriktning trots ett decentraliserat förfarande

Jämförelser mellan olika planeringsdokument från olika delar av landet visar



att dokumenten har ett likartat innehåll. Satsningar på företags- och kompetensutvecklingscentra, informationsteknik, musei- och turismverksamhet är exempel på vanligt förekommande åtgärder. Ett decentraliserat förfarande har således inte bidragit till ökad mångfald i betydelsen att man i olika delar av landet avser satsa på skilda typer av åtgärder. Det tycks som om det i hela landet råder samma uppfattning om vad som skall gynna den egna regionens utveckling. Därmed uppmärksammas inte de särdrag för regional utveckling som kan finnas utifrån ett vidare perspektiv. Det som från ett regionalt perspektiv kan te sig unikt och nydanande kan sett ur ett nationellt perspektiv visa sig vara en variation på ett allmänt förekommande tema.

Revisorerna anser att regeringen som uppdragsgivare har ett stort ansvar för att se till att regionala förutsättningar beaktas och tas till vara. Regeringen bör därför uppmärksamma länsstyrelserna på förhållandet att samma typer av insatser planeras i stora delar av landet och underlätta en ökad regional anpassning av insatserna.

### **Detaljerade program med flexibel tillämpning**

Regeringens tanke var att strukturfondsprogrammen skulle komplettera den nationella stödgivningen innehållsmässigt. Mer stöd skulle gå till innovativa och utvecklingsskapande åtgärder. Företagsutveckling och kompetensutveckling prioriteras i samtliga program. Det finns en tendens till att regionala stödinsatser till företag är av mer indirekt natur än tidigare. En betydande del av de nationella utvecklingsinsatserna används för åtgärder inom ramen för strukturfondsprogrammen.

Genomförandet av strukturfondsprogrammen har endast pågått under en begränsad tid. Det är därför för tidigt att dra några långtgående slutsatser om stödgivningens innehåll och hur de nationella insatserna eventuellt har förändrats till följd av EU-medlemskapet och strukturfondsprogrammen. Strukturfondsprogrammen är utformade för att ange ramarna för stödinsatsernas innehåll. Programmen är uppdelade på flera insatser och åtgärder. Exempelvis innehåller mål 6-programmet 29 olika åtgärder. För varje åtgärd finns anvisat hur mycket EG-stöd som får utgå samt hur stort det nationella tillskottet skall vara. Vidare anges vilka effekter som projekten förväntas bidra till. Programmen innehåller således inte bara övergripande riktlinjer utan även detaljerade ramverk för stödgivningen. Samtidigt är programmen flexibla så till vida att ett projekt i stor utsträckning kan passas in i programmet. Programmen kan användas för att legitimera såväl ett bifall som ett avslag. På vilket sätt programmen styr stödgivningen är därmed oklart. Enligt revisorernas mening bör regeringen inför nästa programperiod tillse att programmen innehåller tydliga prioriteringar. Själva utformningen av programmen bör dock enligt revisorernas uppfattning vara mindre detaljerad.

### **5.3 Beredning och beslut**

Samtidigt som Sverige har tillförts nya resurser för regional utveckling har en ny organisation inrättats för att genomföra strukturfondsprogrammen.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

Rådets förordningar är så flexibla att olika varianter av genomförandeorganisation kan tillämpas. Hur man i Sverige har valt att lösa frågor rörande strukturfondsprogrammets utformning samt beredning och beslut om stöd skiljer sig i flera avseenden från hur man har gjort i andra länder. Exempelvis tillämpar man i Sverige en mer decentraliserad beslutsprocess än i Finland.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### **Alternativa beslutsformer bör prövas**

En omfattande genomförandeorganisation har inrättats för mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Nya instanser – beslutsgrupper och övervakningskommittéer – har inrättats. Vidare har befintliga instanser tillförts nya uppgifter. Det innebär att en särskild genomförandeorganisation tillämpas för strukturfondsprogrammen. Många personer engageras i hanteringen och nya administrativa rutiner har tillkommit. Det har tagit tid att finna formerna för hur programmen skall genomföras. Den första perioden har därmed karakteriserats av att många personer har varit tvungna att genomgå en läroprocess.

I beslutsgrupperna – där de formella besluten om EG-stöd fattas – är majoriteten kommunala och landstingskommunala förtroendevalda. Näringslivsorganisationer är inte representerade i beslutsgrupperna. Tanken med att låta politiska företrädare fatta de formella besluten om EG-stöd var att därigenom främja det kommunala och landstingskommunala engagemanget. Besluten skulle därigenom även få demokratisk förankring. Det var således inte effektivitet utan snarare viljan att skapa utrymme för engagemang och förankring som styrde valet av genomförandeorganisation.

De som deltar i beslutsgrupperna kommer från olika kommuner och i vissa fall från olika län. Enligt vad revisorerna har erfarit genom intervjuer och besök har det funnits en tendens till att beslutsgrupperna fördelar EG-medel inte bara utifrån bedömningar av projektens potential utan även utifrån geografisk hemvist.

Det är inte ovanligt att en och samma person deltar i beslutsprocessen rörande EG-stöd i flera egenskaper. Exempelvis kan ett kommunalråd stå bakom en ansökan från kommunen och stå som medfinansiär samtidigt som vederbörande deltar i beslutsgruppen. Frågan om jävssituationer för deltagare i beslutsgrupper har uppmärksammats. Ett vanligt sätt att lösa frågan om jäv förefaller vara att dra jävsgränsen vid projektägandet. Det innebär att den som står bakom en ansökan inte deltar i beslutet om EG-stöd.

Det behövs en formell instans för beslut om EG-stöd. Revisorerna anser dock att frågan om beslutsgruppernas roll, sammansättning och ansvar bör prövas inför nästa programperiod. Det är viktigt att partnerskapstanken får genomslag även i beslutsfattandet. Enligt revisorernas mening är det ingen självklarhet att samma beslutsmodell tillämpas i hela landet. Olika lösningar kan under en försöksperiod tillämpas i olika delar av landet. Exempelvis kan näringslivsrepresentanter ingå i beslutsgruppen. Revisorerna föreslår att regeringen, inför nästa programperiod, utarbetar förslag till alternativa former för beslutsförfarandet.

### **Omfattande ansökningsförfarande kan förenklas**

Att söka EG-stöd är förenat med en rad krav. Ansökningsförfarandet är mer omfattande och mer formaliserat än vad som gäller för nationella stödformer. Förfarandet har upplevts vara omständligt och mycket tidskrävande vilket delvis kan förklaras av att riktlinjerna till en början var oklara och informationen bristfällig. Att företag och ideella organisationer har haft svårigheter att söka stöd visar sig bl.a. genom att det främst är offentliga organ som har sökt och beviljats stöd från strukturfonderna. Trots att det främst är offentliga organ som har sökt och beviljats stöd har företag i relativt stor utsträckning tagit del av strukturfondsmedlen.

Privata stödmottagare kan i flera fall indirekt – via s.k. ramprogram – ta del av strukturfondsmedel som formellt har beviljats till länsstyrelse, kommun, ALMI eller annan offentlig aktör. Som tidigare framgått kan länsstyrelsen utöka medlen för landsbygdsstöd med EG-medel och därefter bevilja stöd enligt gällande förordning. Vidare finns exempel där offentliga aktörer utformar program – ofta för någon form av företagsutveckling – inom vilka företag kan söka stöd för enskilda projekt. I sådana fall har beslutsgruppen genom ett rambeslut delegerat beslutsfattandet om EG-stöd för enskilda projekt till den offentliga projektsamordnaren.

Ramprogrammen underlättar för de sökande. Det gäller både ansökningsproceduren som frågan om att ordna offentlig medfinansiering. Vidare kan ramprogrammen avlasta beslutsgrupper och sekretariat (länsstyrelser) från bedömningar av mindre, enskilda projekt. Beslutsgrupperna ges därigenom utrymme att koncentrera sig på mer övergripande avvägningar. Ramprogram kan även skapa utrymme för professionella bedömningar av de specifika projekten. Sammanfattningsvis innebär ramprogram en rad fördelar. Revisorerna förordar därför att ramprogram utnyttjas där så är möjligt. Goda exempel finns och de bör spridas mellan regionerna, förslagsvis av NUTEK.

## **Ofullständig information**

Genom möjligheterna att ta del av EG:s strukturfonder har kraven ökat vad gäller information till allmänheten om möjligheterna att söka stöd för regionala utvecklingsinsatser. Trots omfattande informationsinsatser har det förekommit många oklarheter. Exempelvis har det inte alltid klart framgått att särskilda krav måste uppfyllas för att få stöd. Företag har upplevt informationen som otydlig och i vissa fall vilseledande. God information om möjligheterna att driva projekt med EG-stöd är en viktig förutsättning för att strukturfondsprogrammen skall kunna genomföras. Revisorerna förutsätter att erfarenheter från tidigare informationsinsatser tas till vara. Beslutsgrupperna bör tillse att eventuella brister i informationsspridningen åtgärdas.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## **Betydande administrativa resurser för EU-relaterad verksamhet**

Berörda länsstyrelser har av regeringen fått i uppdrag att svara för sekretariatsfunktionen åt beslutsgrupperna för mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen. Länsstyrelserna har därmed tillförts en rad nya uppgifter; beredningen av ansökningar om EG-stöd, uppföljning, redovisning och rapportering. Tillkomsten av nya arbetsuppgifter har i stor utsträckning påverkat arbetssituationen och verksamheten på länsstyrelsen. En betydande del av årsarbetskraften ägnas åt EU-relaterad verksamhet. Hälften av länsstyrelserna uppskattar att 20–45 % av årsarbetskraften under 1995/96 användes för EU-relaterad verksamhet. Beredningen av EG-ansökningar är mer tidskrävande än hanteringen av nationella stödformer. Behovet av administrativa resurser för att genomföra strukturfondsprogrammen har underskattats. Därför beslutade riksdagen våren 1997 att medel från anslaget Regionalpolitiska åtgärder får användas för sekretariatsuppgifter för beslutsgrupperna. Det innebär att de regionalpolitiska medlen tas i anspråk för utgifter utan direkt regionalpolitiskt syfte; både för utgifter för beslutsgrupperna och för delar av länsstyrelsens administration. Vad det kommer att innebära för anslagets användning är ännu oklart. Revisorerna förutsätter att användningen av anslaget för administrativa kostnader särredovisas och följs upp.

## **Utbetalning och kontroll av stöd**

Fyra centrala myndigheter (NUTEK, AMS, Jordbruksverket och Fiskeriverket) ansvarar för utbetalning av medel från strukturfonderna. Utbetalning av strukturfondsmedel sker i efterskott mot rekvisition. Den utbetalande myndigheten skall kontrollera att stödet är förenligt med gällande regler. Om kontrollen visar att villkoren inte är uppfyllda får stöd inte utbetalas. Frågan om överprövning och myndigheternas ansvarsförhållanden har uppmärksamats i flera sammanhang och utreds av berörda departement.

Att EG-stöd utbetalas i efterskott kan medföra problem för projekt som inte har offentlig huvudman. Det finns risk för att de hamnar i likviditetskris innan projektet har kommit i gång. Ett annat problem är att utbetalningen av medel ur fonderna går långsamt. Pengar har ännu inte rekviderats för ett stort antal projekt som beviljats stöd från budgetarna för 1995 och 1996. Enligt kommissionen är Sverige det land som har tagit i anspråk minst del av de anvisade resurserna. Frågan om behovet av att öka takten vad gäller rekvisition av medel ur fonderna har uppmärksammats under hösten 1997. Revisorerna förutsätter att beslutsgrupperna ser till att frågan om rekvisition poängteras så att projektägarna regelbundet rekviderar beslutade medel.

NUTEK har det övergripande ansvaret för att informera om hur strukturfonderna utnyttjas. Samtliga fondansvariga myndigheter har emellertid i uppdrag att kvartalsvis redovisa inbetalningar från EU, hur mycket av anslaget som har bundits upp genom beslut och hur mycket som har utbetalats. Vidare skall myndigheterna regelbundet lämna prognoser över in- och utbetalningar under de kommande åren. Det betyder att de fondansvariga myndigheterna har ett omfattande rapporteringsuppdrag gentemot regeringen. De databaser som har använts för att registrera beslut om strukturfondsmedel har varit behäftade med brister i form av eftersläpningar i registrering och dålig samordning av uppgifter från olika fonder. Fondansvariga myndigheter har varit tvungna att inhämta uppgifter hos sekretariaten (länsstyrelserna). Sekretariatet har därmed tillförts ytterligare uppgifter. Problemet med registrering och rapportering har uppmärksammats och enligt NUTEK fungerar den nationella databasen numera tillfredsställande.

Kraven på uppföljning och utvärdering av hur strukturfondsmedlen används har enligt flera bedömningar disciplinerat stödgivningen. Det är enligt revisorernas mening positivt att uppföljning och utvärdering har fått större uppmärksamhet inom det regionalpolitiska området. Eftersom utvärderingarna av programmen har genomförts parallellt med granskningen har revisorerna inte haft tillfälle att närmare bedöma hur uppföljnings- och utvärderingssystemet fungerar. Revisorerna förutsätter att regeringen till riksdagen redovisar sin bedömning av de utvärderingar som har genomförts av de svenska strukturfondsprogrammen.

#### 5.4 Sammanfattande synpunkter

Revisorerna förordar en ökad samordning mellan nationella insatser och de insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen. Det gäller stödformer, stödområden och planering av stödinsatser för regional utveckling. Regeringen bör undersöka möjligheterna att integrera ytterligare företagsstöd (regionala utvecklingsbidrag) med EG-stödet på samma sätt som man har gjort med landsbygdsstödet. Revisorerna ifrågasätter behovet av att tillämpa särskilda nationella stödområden vid sidan om de områden som har avgränsats för strukturfondsprogrammen. För att undvika dubbelarbete, framför allt hos länsstyrelserna, förutsätter revisorerna att arbetet med kommande strukturfondsprogram samordnas bättre med behovet av övrig regional planering.

De planeringsdokument (länsstrategier, strukturfondsprogram och landshövdingeuppdrag) som har utarbetats på regional nivå under senare år är mycket lika oavsett vilken del av landet som avses. Revisorerna anser att regeringen som uppdragsgivare har ett stort ansvar för att olika regionala förutsättningar beaktas och tas till vara. Regeringen bör därför uppmärksamma länsstyrelserna på förhållandet att samma typer av insatser planeras i stora delar av landet och underlätta en ökad regional anpassning av insatserna.

Revisorerna anser att en utgångspunkt bör vara att de strukturfondsmedel som har anvisats för Sveriges del skall användas. Det förutsätter emellertid nationell offentlig medfinansiering. Vidare förutsätts goda projektförslag. Saknas projektidéer som kan omvandlas till bra projekt är det, enligt revisorernas uppfattning, bättre att använda de offentliga medlen till reguljära statliga och kommunala verksamheter, särskilt som EG-medlen utgör en relativt liten del av den totala finansieringen av ett projekt. I genomsnitt uppgår EG-medlen till en fjärdedel av de totala beloppen för mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen.

Sverige har en mindre andel EG-stöd än vad man har i flera jämförbara länder. Enligt revisorernas mening bör regeringen överväga att inför nästa programperiod utnyttja möjligheterna att erhålla en större andel EG-stöd, särskilt som det förefaller bli brist på projektidéer i vissa områden. Vidare bör regeringen tillse att strukturfondsprogrammen utformas så att de inte blir så detaljerade, dvs. uppdelade på så många olika åtgärder.

Revisorerna anser att frågan om beslutsgruppernas roll, sammansättning och ansvar bör prövas. Det är inte självklart att samma beslutsmodell skall tillämpas i hela landet. Revisorerna föreslår därför att regeringen utarbetar förslag till alternativa beslutsformer som under en försöksperiod kan tillämpas i olika delar av landet.

Enligt revisorernas bedömning finns det flera fördelar med att fördela EG-medel via s.k. ramprogram. Ramprogram innebär enklare ansökningsförfarande för den sökande och en avlastning för såväl beslutsgrupper som sekretariat (länsstyrelser). Revisorerna förordar därför att ramprogram utnyttjas där så är möjligt. Goda exempel finns och bör spridas, förslagsvis av NUTEK.

Trots omfattande informationsinsatser om EG-stöden har det förekommit många oklarheter. Revisorerna förutsätter att erfarenheter från tidigare informationsinsatser tas till vara. Beslutsgrupperna bör tillse att eventuella brister i informationsspridningen åtgärdas.

Länsstyrelserna har tillförts en rad nya uppgifter i samband med uppdraget att vara sekretariat för beslutsgrupperna. Behovet av administrativa resurser har underskattats. Riksdagen har därför beslutat att länsanslaget får användas för sekretariatsuppgifter för beslutsgrupperna. Vad det kommer att innebära för anslaget användning är oklart. Revisorerna förutsätter att användningen av anslaget för administrativa kostnader särredovisas och följs upp.

EG-medel utbetalas i efterskott mot rekvisition. Utbetalningen av medel ur

strukturfonderna går långsamt. Revisorerna förutsätter att beslutsgrupperna ser till att frågan om rekvisition av stöd poängteras så att projektägarna regelbundet rekviderar beslutade medel.

Uppföljning och utvärdering har fått ökad uppmärksamhet inom det regionalpolitiska området. Revisorerna förutsätter att regeringen till riksdagen redovisar sin bedömning av de oberoende utvärderingar som har genomförts av de svenska strukturfondsprogrammen.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

## Referenser

- Commission of the European Communities, 1993, *Community Structural Funds 1994–99*, Revised Regulations and Comments.
- Ds 1981:15, *Regionalpolitiskt stöd. Effekter? Effektivitet?*
- Ds 1993:78, *En tillväxtfrämjande regionalpolitik.*
- Ds 1995:14, *Företagsstödet. Vad kostar det egentligen?*
- European Commission, 1996, *Structural Funds and Cohesion Fund 1994–99*, Regulations and commentary.
- Europeiska kommissionen, Informationsbrev nr 42, 1997.
- Europeiska revisionsrätten, 1997, *Granskning med avseende på Regionalfonden vid besöket i Sverige 12–20 december 1996.*
- EU-upplysningen Sveriges riksdag, 1997, *Din guide till EU - om informationskällor i Sverige och Europeiska unionen.*
- Landstingsförbundet, 1995, *Landstingen inför genomförandefasen av EU:s strukturfonder.*
- Länsstyrelsen i Västerbottens län, 1997, *Informationsmaterial från utbildningsdagen för EU-projektledare*, 24 februari 1997.
- NordREFO, Nordiska institutet för regionalpolitisk forskning, 1996:5, *Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context.*
- NUTEK, B 1993:8, *Regionalt utvecklingsarbete i EG - en studie av strukturfondsarbete i sex regioner.*
- NUTEK, R 1993:43, *Värdet av regionalpolitiken.*
- NUTEK, 1993, *EU:s regionalpolitik. Riktlinjer för strukturfonderna 1994–1999.* Preliminär översättning.
- NUTEK, 1993, *EU:s regionalpolitik. Regelsystem och förutsättningar.*
- NUTEK, 1994, *EU:s regionalpolitik, Guide för utarbetande av regionala utvecklingsplaner.*
- NUTEK, 1996-06-12, *Råd och anvisningar för administrativ hantering av EG:s strukturfonder, del 1.* NUTEK i samverkan med AMS, Statens jordbruksverk och Fiskeriverket.
- NUTEK, R 1996:40, *1996 års rapport om den regionala utvecklingen i Sverige.*
- NUTEK, R 1997:11, *Regioner på väg mot år 2015. Länsstrategier i regionalt utvecklingsarbete.*
- NUTEK, 1996-12-18, *Budgetredovisning avseende strukturfonderna.*
- NUTEK, 1997-01-31, *Uppdraget att sammanställa rapporter angående regionala åtgärder för ökad tillväxt och sysselsättning.*
- NUTEK, 1997-05-30, *Kommentarer till rapport från Europeiska revisionsrätten ang. granskning av Regionalfonden i Sverige den 12–20 december.*
- NUTEK, 1997-06-12, *Rapport från arbetsgruppen för översyn av stöd till näringslivsriktade projekt i strukturfondsprogrammen.*
- NUTEK, 1997-06-17, *Samlad lägesrapport avseende samtliga strukturfondsprogram och fonder.*
- Näringsdepartementet, Stockholm, april 1995, *EG:s regler för offentligt stöd till näringslivet – en vägledning.*
- Riksdagens revisorer, 1994/95:RR2, *Riksdagens revisorers förslag angående*

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1



*regionala utvecklingsinsatser.*

RRV, F 1996:32, *Regionala utvecklingsinsatser – stöd till företag.*

RRV, 1996, *Regeringsuppdrag att granska Arbetsmarknadsstyrelsens och andra myndigheters administrativa rutiner avseende Europeiska sociala fonden* (RRV dnr K108/96).

RRV, 1996, *Regeringsuppdrag att granska Närings- och teknikutvecklingsverkets och andra myndigheters administrativa rutiner avseende Europeiska regionala utvecklingsfonden* (RRV dnr 20-96-3036).

RRV, 1997:44, *Länsstyrelsernas medfinansiering av EU:s strukturfondsprogram – en granskning av några länsstyrelserns finansiella förutsättningar.*

SOU 1996:69, *Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag.*

SOU 1997:13, *Regionpolitik för hela Sverige.*

SIR, Statens institut för regionalforskning, 1996, *Jubileumsskrift SIR 30 år.*

Statskontoret, 1996:19, *Den svenska organisationen av EU:s programverksamhet.*

Statskontoret, 1997:12, *Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram. Del 1 Medfinansiering.*

Riksdagstryck

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1



# Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1997/98:1 ”Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet”

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2

## Remissyttranden

Följande instanser har yttrat sig med anledning av rapporten:

Närings- och handelsdepartementet  
Statskontoret  
Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS  
Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK  
Glesbygdsverket  
Statens institut för regionalforskning  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Länsstyrelsen i Kronobergs län  
Länsstyrelsen i Kalmar län  
Länsstyrelsen i Norrbottens län  
Beslutsgruppen Mål 6 Västerbotten  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet  
Företagarnas Riksorganisation, Falun  
Företagarnas Riksorganisation, Linköping  
Företagarnas Riksorganisation, Oskarshamn  
Landsorganisationen i Sverige (LO)  
Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)  
Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Stockholm och Växjö

## Ökad samordning

- Revisorererna förordar en ökad samordning mellan nationella insatser och insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen.

Remissinstanserna är allmänt positiva till revisorerernas förslag om ökad samordning.

*Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* lyfter särskilt fram revisorerernas förslag om ökad samordning mellan nationella insatser och insatser som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen. Enligt AMS är en sådan samordning nödvändig. Vidare menar AMS att en ökad samordning även bör eftersträvas vad gäller andra statliga insatser som har en regional dimension.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* framhåller behovet av ytterligare analyser av kopplingen mellan den nationella regionalpolitiken och EU:s strukturpolitik för att öka samordningen mellan de två systemen.

*Glesbygdsverket* anser att en ökad samordning bör syfta till att öka det lokala och regionala inflytandet i den nationella regionalpolitiken.

Enligt *Länsstyrelsen i Stockholms län* finns det behov av samordning, inte bara mellan strukturfondsprogram och nationell politik utan också mellan de olika delarna av den nationella stödpolitiken.

*Svenska Kommunförbundet* menar att den nuvarande uppsplittringen på ett nationellt och ett EU-reglerat system är både svåröverskådlig och tungrodd.

Vidare har *Statens institut för regionalforskning (SIR)*, *Länsstyrelsen i Kalmar län* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Beslutsgruppen för Mål 6 Västerbotten*, *Företagarnas Riksorganisation*, *Landsorganisationen (LO)* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* särskilt uttryckt att de delar revisorerernas uppfattning om behovet av ökad samordning.

### Samordning av stödformer

- Enligt revisorerernas mening bör regeringen undersöka möjligheterna att samordna det regionala utvecklingsbidraget med EG-stödet.

*Närings- och handelsdepartementet*, *Statskontoret*, *Närings- och teknikutvecklingsverket* och *Glesbygdverket* uppger att revisorerernas förslag redan har fått viss praktisk tillämpning. Övervakningskommittéerna för mål 6-programmet och för vissa mål 2-program har, i november–december 1997, beslutat att även det regionala utvecklingsbidraget skall kunna användas som medfinansiering av programmen. Beslutet gäller i första hand s.k. mjuka investeringar. Enligt *Statskontoret* väntas kommissionen formellt godkänna dessa beslut.

### Samordning av stödområden

- Revisorerna anser att avgränsningen av nationella stödområden och målområden bör samordnas. Inför nästa programperiod bör regeringen se över avgränsningen av såväl målområden som nationella stödområden i syfte att samordna de geografiska avgränsningarna.

Flera remissinstanser delar revisorerernas uppfattning om ökad samordning mellan stödområden och målområden.

*Närings- och handelsdepartementet* påpekar att man tidigare har bedömt det som viktigare att stödområdena för företagsstöd avspeglar de nationella prioriteringarna än att man gör en administrativ förenkling. Samtidigt pekar departementet på att det pågår ett arbete inom kommissionen som syftar till större samstämmighet mellan nationella stödområden och nya målområden. Enligt departementets bedömning kommer en större överensstämmelse förmodligen att uppnås genom att strukturfondsområdena minskas.

Enligt *Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK)* uppfattning bör överensstämmelsen mellan strukturfondsområden och nationella stödområden vara så stor som möjlig. NUTEK påpekar dock samtidigt att en fullständig samordning inte är något självändamål.

*Glesbygdverket* delar revisorerernas uppfattning vad gäller ökad samordning, men ställer sig samtidigt tveksam till en total samordning. Om det vid förhandlingarna inför nästa programperiod visar sig att de geografiska målområdena minskas kraftigt jämfört med i dag måste det, enligt *Glesbygdverket*, finnas möjlighet för Sverige att bedriva egen regionalpolitik i områden som inte kommer att omfattas av strukturfondsprogrammen.

*Länsstyrelserna i Kalmar län* och *i Kronobergs län* pekar på att villkoren

för företagsstöd skiljer sig åt mellan de kommuner i Mål 5b Sydöstra Sverige, som ingår i tillfälligt stödområde och de kommuner i målområdet som inte gör det. Länsstyrelserna anser det vara olyckligt att olika villkor tillämpas inom samma målområde. Enligt länsstyrelserna innebär det bl.a. att samverkansprojekt över kommun- och länsgränser försvåras.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2

### **Samordning av planeringsinsatser**

- Revisorerna menar att det varit olyckligt att flera dokument har utformats för samma övergripande syfte. Revisorerna förutsätter därför att kommande arbete med strukturfondsprogram samordnas med övrig planering för regional utveckling.

*Närings- och handelsdepartementet* delar revisorernas uppfattning vad gäller behovet av samordning mellan arbetet med kommande strukturfondsprogram och övrig regional planering.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* instämmer i uppfattningen att de uppdrag som läggs på den regionala nivån bör samordnas bättre på central nivå. NUTEK betonar vikten av att den centrala nivån uppträder mer samlad och med större långsiktighet. Vidare menar NUTEK att uppdrag från olika departement i större utsträckning bör samordnas. Slutligen pekar NUTEK på att program som har utformats inom ramen för länsstrategiarbetet och landshövdingeuppdraget inte har fått tillräcklig återkoppling från den centrala nivån.

*Glesbygdsverket* delar revisorernas synpunkter på behovet av samordnad planering.

*Statens institut för regionalforskning (SIR)* menar i likhet med revisorerna att kommande arbete med strukturfondsprogrammen bör samordnas med den övriga regionala planeringen. Enligt SIR är det framför allt viktigt att se till så att inga interna inkonsekvenser och motsättningar uppkommer i hanteringen av olika stödinsatser.

*Länsstyrelserna i Stockholms län* och *i Kronobergs län* framför kritik mot det omfattande program- och planeringsarbetet under senare år.

*Svenska Kommunförbundet* ställer sig positivt till ökad samordning av planeringsinsatser. Kommunförbundet menar att den ökade samordningen även bör avse utvärdering, regelsystem och administrativa rutiner.

## **Resurstillskott och behov av nationell medfinansiering**

### **EG-stödet och behovet av nationell medfinansiering**

- Revisorerna anser att en utgångspunkt bör vara att de strukturfondsmedel som har anvisats för Sveriges del skall användas. EG-stödet förutsätter emellertid nationell medfinansiering. Saknas projektidéer som kan omvandlas till bra projekt är det enligt revisorernas uppfattning bättre att använda offentliga medel till reguljära verksamheter.

Endast ett fåtal remissinstanser berör revisorernas synpunkter vad gäller medfinansiering.

*Närings- och handelsdepartementet* menar att den nationella medfinansieringen har fungerat tillfredsställande.

*Statens institut för regionalforskning (SIR)* anser att man inte till varje pris måste hitta projekt som passar in i strukturfondsprogrammen. Enligt SIR:s mening bör svensk medfinansiering endast utgå till angelägna och utvecklingsfrämjande EG-projekt. Det finns annars risk för slöseri med svenska offentliga medel som bättre skulle kunna användas till andra ändamål.

Enligt *Svenska Kommunförbundet* finns det risk för att kommunernas medverkan kommer att försvåras under resten av perioden. Förbundet efterlyser därför en medfinansieringsmodell där även näringslivet kan bidra till den nationella medfinansieringen.

*Lantbrukarnas Riksförbund* menar att statsmakterna tydligare bör anvisa medel för medfinansiering.

Några remissinstanser pekar på problem som sammanhänger med kravet att använda offentliga medel för medfinansiering av strukturfondsprogram.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* menar att kraven på länsstyrelsen som medfinansieringsansvarig har vuxit och att utrymmet för andra angelägna insatser därmed har minskat under 1997. Länsstyrelsen efterlyser tydligare riktlinjer från regeringens sida vad gäller vilka regionalpolitiska insatser som skall prioriteras.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* uppger att man prioriterat medfinansiering i enlighet med regeringens intentioner. En sådan prioritering har emellertid begränsat länsstyrelsens möjligheter att stödja småföretag på landsbygden samt att stödja angelägna länsprojekt.

*Företagarnas Riksorganisation* ser en risk i att regionalpolitiska medel för länets utveckling styrs till strukturfondsberättigade kommuner, trots att det i vissa fall endast är marginella skillnader mellan kommuner inom och utanför ett målområde.

Vad gäller frågan om brist på goda idéer menar flera instanser att bristen framför allt beror på att ansökningsförfarande och projektadministration upplevs som svåra och mödosamma. *Länsstyrelserna i Kalmar län, Kronobergs län och Norrbottens län*, samt *Företagarnas Riksorganisation* och *Landsorganisationen (LO)* anser att de administrativa rutinerna behöver förenklas.

### **Större andel EG-stöd**

- Enligt revisorernas mening bör regeringen överväga att inför nästa programperiod utnyttja möjligheterna att erhålla en större andel EG-stöd.

Flera remissinstanser delar revisorernas uppfattning. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Beslutsgruppen Mål 6 Västerbotten* och *Landsorganisationen (LO)* instämmer i uppfattningen att regeringen bör eftersträva en större andel EG-stöd under nästa programperiod.

*Närings- och handelsdepartementet*, *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* och *Glesbygdverket* påpekar att vissa justeringar i den riktning som revisorerna förordar redan har genomförts. Övervakningskommittéerna beslutade, i november–december 1997, att öka EU:s andel av den offentliga

finansieringen i en del av mål 2-, 5b- och 6-programmen. Enligt Närings- och handelsdepartementet gäller förändringarna för den återstående delen av innevarande programperiod, dvs. fram till år 1999. Departementet kommenterar inte revisorernas förslag vad gäller nästa programperiod. Det gör inte heller NUTEK.

Enligt *Glesbygdsverkets* bedömning innebär en större andel EG-stöd att Sverige lättare kan utnyttja de medel som anvisats. Vidare anser verket att en större andel stöd kan stimulera till ökad aktivitet för att finna goda projektidéer.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att genomförandet av programmen skulle underlättas om andelen EG-stöd var större. Länsstyrelsen bedömer dock att en ännu viktigare förändring skulle vara att låta den privata finansieringen ingå som medfinansiering. Ett sådant förfarande skulle enligt Länsstyrelsens bedömning öka de privata aktörernas engagemang i genomförandet av strukturfondsprogrammen.

## Planering för regionala utvecklingsinsatser

### Likriktning trots decentralisering

- Revisorerne anser att regeringen som uppdragsgivare har ett stort ansvar för att regionala förutsättningar beaktas och tas till vara i den regionala planeringen. Regeringen bör därför uppmärksamma länsstyrelserna på förhållandet att samma typer av insatser planeras i stora delar av landet och underlätta en ökad regional anpassning av insatserna.

Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar revisorernas önskan om ett tydligare ansvarstagande från regeringens sida vad gäller regional anpassning av planeringsdokument. Dokumentens likformighet samt möjliga orsaker därtill kommenteras emellertid av flera instanser.

*Närings- och handelsdepartementet* menar att likheterna i olika planeringsdokument inte behöver innebära att enskilda insatser eller projekt saknar anpassning till lokala eller regionala förhållanden. Enligt departementet beaktas regionala förutsättningar när de konkreta insatserna planeras.

Enligt *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* blir programmen och strategierna en spegel av dagens dominerande föreställningar om det goda med ekonomisk tillväxt, den nya teknikens betydelse, kraven på ökad flexibilitet och internationalisering, nyttan av kompetensutveckling, behovet av samverkan och samarbete m.m. Samtidigt menar NUTEK att det trots likheten förekommer regionala anpassningar i samband med genomförandet.

*Statskontoret* anser att en regional profil i olika program förutsätter att regionala aktörer involveras. Statskontoret påpekar att en ökad kunskap om effekter av olika åtgärder skulle underlätta planeringen av regionala insatser.

*Statens institut för regionalforskning (SIR)* beklagar att regionala och lokala aktörer i alltför hög grad har näst intill identiska projektidéer.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* menar att den regionalpolitiska analysen är likartad oavsett var man befinner sig i landet. Länsstyrelsen påpekar att innehållet i programmen även är lika länder emellan. Enligt Länsstyrelsen är olikheterna troligen större på projektnivå.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2

Länsstyrelsen i Stockholms län bedömer att den gemensamma värdebasen och tidsandan är så stark att den når alla.

Svenska Kommunförbundet påpekar att arbetet med programmen inte var riktigt decentraliserat utan genomfördes av en liten skara betrodda inom staten. Enligt Kommunförbundet bör kommuner, landsting och de nya förbunden för regional försöksverksamhet få ökat inflytande över såväl planeringen som genomförandet av strukturfondsprogrammen.

Landstingsförbundet menar att staten genom länsstyrelserna inte har lyckats utgå från olika regionala förutsättningar och behov när dokumenten har utarbetats.

### Detaljerade strukturfondsprogram

- Revisorerna anser att regeringen bör tillse att strukturfondsprogrammen innehåller tydliga prioriteringar. Själva utformningen av programmen bör dock enligt revisorernas uppfattning vara mindre detaljerad.

Samtliga remissinstanser som berört frågan om strukturfondsprogrammets prioriteringar och detaljeringsgrad instämmer i att tydligare prioriteringar bör göras samt att detaljeringsgraden bör minska.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) påpekar att ett brett partnerskap har visat sig försvåra möjligheterna att få till stånd tydliga prioriteringar. Vidare styrs utformningen av strukturfondsprogrammen av Europeiska kommissionens regler, förordningar och riktlinjer. Vid övervakningskommittéernas möten i november–december 1997 beslutades om vissa korrigeringar av programmen som innebar att detaljeringsgraden minskade.

Andra remissinstanser som uttryckligen instämmer i revisorernas uppfattning, om behovet av mindre detaljerade program, är Statskontoret, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Stockholms län, Beslutsgruppen Mål 6 Västerbotten, Landsorganisationen (LO) och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).

## Beredning och beslut

### Alternativa beslutsformer

- Revisorerna anser att frågan om beslutsgruppernas roll, sammansättning och ansvar bör prövas. Revisorerna föreslår att regeringen utarbetar förslag till alternativa beslutsformer som under en försöksperiod kan tillämpas i olika delar av landet. Exempelvis kan näringslivsrepresentanter ingå i beslutsgruppen.

Flertalet remissinstanser har berört frågan om beslutsorganisationen. Revisorernas synpunkter rörande tydliggörande av beslutsorganisationen vinner gehör bland instanserna. Vad gäller förslaget att under en period tillämpa alternativa beslutsformer är flera instanser, dock inte alla, kritiska.

Närings- och handelsdepartementet framför att regeringen i kommande regionalpolitiska proposition kommer att redovisa åtgärder för att tydliggöra och effektivisera beslutsorganisationen. Enligt departementet kommer revi-

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2



soreernas synpunkter, liksom erfarenheter i övrigt, att beaktas då beslutsorganisationen för kommande programperiod utformas.

Enligt *Statskontorets* mening bör en så enhetlig organisation som möjligt tillämpas. Redan nu finns en stor variation mellan olika program. Vidare tillämpas olika former av ramprogram. Det finns en pågående försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan. Därtill menar Statskontoret att det redan varit en försöksperiod och att man nu bör välja ett system som motsvarar det man vill uppnå. Statskontoret anser inte att näringslivsrepresentanter skall ingå i organ som fattar beslut om stöd. Jävsproblemen bedöms öka med ett sådant förfarande.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* är också kritiskt till att pröva olika typer av beslutsorganisationer. NUTEK menar att det är viktigt att analysera och utvärdera den nuvarande beslutsorganisationen innan man påbörjar en diskussion om förändringar i systemet.

Enligt *Länsstyrelsen i Norrbottens län* finns det risk för att ett försök med alternativa former skulle innebära att systemet blir än mer svåröverskådligt och förvirrat. Länsstyrelsen menar att en förenkling skulle vara att ha ett strukturfondsprogram per län.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker revisorernas förslag rörande alternativa beslutsformer, särskilt vad gäller mindre program. Länsstyrelsen anser att EU-modellen med decentralisering och partnerskap är överambitiös. Enligt länsstyrelsen bör man inför nästa programperiod överväga om inte en större andel av EG-medlen för skärgården kan fördelas till berörda länsstyrelser.

*Svenska Kommunförbundet* instämmer i att alternativa former bör prövas. Kommunförbundet är också positivt till att pröva modeller för näringslivets deltagande i beslutsprocesser. I en sådan försöksverksamhet skulle företagare direkt eller indirekt delta i beslutsprocessen.

*Beslutsgruppen Mål 6 i Västerbotten* menar att nuvarande beslutsordning fungerar bra i Västerbotten. Beslutsgruppen är dock inte negativ till att andra beslutsmodeller prövas. Om alternativa former prövas bör man, enligt beslutsgruppen, genomföra jämförande studier av beslutsgruppernas arbete och effekterna därav.

*Företagarnas Riksorganisation* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* efterlyser större tydlighet vad gäller rollfördelning och ansvar mellan beslutsgrupper och andra aktörer. *LRF* anser att representanter för näringsliv och intresseorganisationer skall ingå i beslutsgrupperna. *Landsorganisationen (LO)* menar att det är viktigt att partnerskapstanken får ordentligt genomslag i beslutsfattandet. Enligt *Företagarnas Riksorganisation* har partnerskapen skapat nya forum för en i många fall konstruktiv dialog för regional utveckling. *Företagarnas Riksorganisation (Falun)* anser att näringslivets roll måste stärkas och ges ökad tyngd i det regionala utvecklingsarbetet.

*Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* avvisar alla eventuella förslag om medverkan i beslutande organ inom ramen för genomförandet av strukturfondsprogrammen. Genom ett principiellt beslut år 1990 har föreningen valt att inte ingå i beslutande offentliga organ. SAF:s medverkan i s.k. partnerskap och i övervakningskommittéer inom ramen för strukturfondsprogrammen har skett under förutsättning att direkt myndighetsutövning inte har

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2

### **Administrativa resurser**

- Behovet av administrativa resurser på länsstyrelsen underskattades inför arbetet med strukturfondsprogrammen. Riksdagen har därför beslutat att anslaget A 1 Regionalpolitiska åtgärder (länsanslaget) får användas för sekretariatsuppgifter för beslutsgrupperna. Revisorerna förutsätter att användningen av anslaget för administrativa kostnader särredovisas och följs upp.

*Närings- och handelsdepartementet* uppger att regeringen avser att i regleringsbrevet för anslaget Regionalpolitiska åtgärder ge närmare anvisningar för hur medlens användning skall redovisas.

Flera instanser instämmer i slutsatsen att de administrativa resurserna har underskattats. Några instanser menar att det behövs ytterligare medel för sådana uppgifter. Enligt *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* finns det behov av ytterligare resurser, särskilt om ambitionsnivån skall höjas t.ex. vad gäller informationsspridning.

*Glesbygdsverket* efterlyser en översyn av nuvarande administrations- och genomförandeprocess i syfte att skapa mera kostnadseffektiva modeller för kommande programperiod.

NUTEK har upprättat en nationell databas för uppgifter om utnyttjandet av den regionala fonden, socialfonden och jordbruksfonden. Databasen har varit behäftad med eftersläpningar i registreringen och bristande samordning av uppgifter. Det har fått till följd att sekretariaten (länsstyrelserna) har varit tvungna att manuellt sammanställa uppgifter rörande fondernas utnyttjande.

*Beslutsgruppen Mål 6 i Västerbotten* påpekar att den nationella databasen inte fungerar tillfredsställande. Det är fortfarande problem med uppgifter rörande den sociala fonden. Det innebär att sekretariatet måste genomföra manuell uppföljning och rapportering.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* verifierar i sitt yttrande att det fortfarande finns problem med den nationella databasen. Enligt NUTEK behövs ytterligare utvecklingsarbete.

*Glesbygdsverket* betonar vikten av att databasen skall kunna användas på det sätt som var tänkt.

### **Ramprogram**

- Revisorerna förordar att s.k. ramprogram utnyttjas i ökad utsträckning. Goda exempel på ramprogram finns och bör spridas mellan regionerna, förslagsvis av NUTEK.

Flera instanser delar revisorernas uppfattning att ramprogram bör användas där så är möjligt. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län och Norrbottens län, Beslutsgruppen Mål 6 Västerbotten, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* delar uppfattningen att ramprogram har flera fördelar och att EG-medel i ökad utsträckning bör

fördelas via sådana program.

*Glesbygdverket* anser att möjligheterna att använda ramprogram tydligare bör skrivas in i programdokumenten.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* poängterar att ramprogram innebär att beslutsgrupperna delegerar beslut till en annan instans. NUTEK instämmer i slutsatsen att ramprogram kan underlätta för den enskilde projektanordnaren eller stödmottagaren. Den totala administrationen bedöms dock inte minska med ett sådant förfarande.

### Rekvisation och utbetalning av EG-stöd

- EG-medel utbetalas i efterskott mot rekvisition. Utbetalningen av medel ur strukturfonderna går långsamt. Revisorerna förutsätter därför att beslutsgrupperna ser till att frågan om rekvisition av stöd uppmärksammas så att projektägarna regelbundet rekvirerar beslutade medel.

Flertalet remissinstanser kommenterar hanteringen kring utbetalning av EG-stöd. Flera remissinstanser är kritiska till att EG-stödet utbetalas i efterskott eftersom ett sådant förfarande kan innebära att projekt utan offentlig huvudman riskerar att få likviditetsproblem.

*Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* uppger att utbetalningstakten har ökat. Utbetalningsnivån är dock fortfarande låg, vilket enligt NUTEK framför allt beror på att offentliga aktörer inte rekvirerar sina strukturfondsmedel. NUTEK uppger att man vid flera tillfällen har påpekat problemet med låga utbetalningsnivåer för beslutsgrupperna.

Enligt *Glesbygdverket* är det viktigt att man hittar en lösning vad gäller utbetalningarna av stöd så att inte projekt hamnar i likviditetskris.

*Statskontoret* menar att även olika rutiner och tolkningar av regelverk hos de utbetalande myndigheterna, bristande kvalitet på beslutade projekt samt skillnader i statistik kan förklara den låga utbetalningstakten.

*Länsstyrelserna i Kronobergs län och Norrbottens län* menar att man bör tillåta utbetalning av stöd i förskott. Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län finns det inget i förordningarna som skulle hindra förskottsutbetalningar.

*Beslutsgruppen Mål 6 i Västerbotten* uppger att man redan har vidtagit åtgärder för att snabba på utbetalningstakten.

*Företagarnas Riksorganisation* menar att risken för likviditetsproblem till följd av att stöd utbetalas i efterskott innebär att privata aktörer tvekar att starta nya innovativa projekt.

*Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att utbetalningsrutinerna bör förenklas och att förskottsutbetalningar bör tillåtas.

Enligt *Svenska Kommunförbundet* är efterskottsbetalningarna ett stort problem för flera kategorier av sökande. I många fall tvingas kommuner att gå in och betala förskott för ett projekt. Kommunförbundet anser att staten bör ta på sig ansvar för att utbetala förskott. Vad gäller problemet med eftersläpande rekvisitioner uppger Kommunförbundet att förbundet tillsammans med NUTEK skall genomföra en studie i några kommuner i början av 1998.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2

## Uppföljning och utvärdering

- Det är enligt revisorernas mening positivt att uppföljning och utvärdering har fått ökad uppmärksamhet inom det regionalpolitiska området. Revisorererna förutsätter att regeringen till riksdagen redovisar sin bedömning av de utvärderingar som har genomförts av de svenska strukturfondsprogrammen.

Enligt *Närings- och handelsdepartementet* kommer resultat och slutsatser från de oberoende utvärderingarna att redovisas i regeringens kommande regionalpolitiska proposition (i slutet av februari). Vidare har utvärderingarna legat till grund för de förändringar av programmen som övervakningskommittéerna beslutade om i november–december 1997.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* uppger att utvärderingar av enskilda projekt än så länge förekommer i liten skala. Enligt länsstyrelsen bör övervakningskommittéerna se till att sådana utvärderingar genomförs.

## Övriga kommentarer

*Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* förordar en kartläggning i syfte att få underlag för en bedömning om de samlade insatserna för regional utveckling står i rimlig proportion till de uppnådda resultaten, om insatserna överlappar varandra respektive motverkar varandra samt hur samordningen på ett bredare plan skulle kunna organiseras mellan olika myndigheter.

*Företagarnas Riksorganisation* anser att förutsättningarna för ett bredare samarbete på det regionalpolitiska området har utvecklats i och med EU-medlemskapet.

*Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* menar att det är viktigt att Sverige till fullo deltar i det europeiska samarbetet och att möjligt återflöde av resurser från EU nyttjas fullt ut. I mål 5b och mål 6 går en stor del av EG-medlen (40 %) till offentliga slutliga stödmottagare. LRF anser att detta är en alltför hög andel och att ytterligare insatser behövs för att öka andelen privata slutliga stödmottagare. Enligt LRF finns det behov av målinriktad information och utbildning av projektledare i samverkan med intresseorganisationer.

*Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* anser att det hade varit bättre om Sverige helt avstått från deltagande i de strukturfondsprogram som subventionerar företag. Det hade enligt SAF varit bättre om man i stället erhållit en motsvarande nedsättning av de avgifter Sverige betalar till EU. En alternativ lösning kunde vara att verka för en friare nationell fördelning av EG-medel.

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 2

# Innehållsförteckning

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter .....	2
2.1 Ökad samordning .....	2
2.2 EG-stöd och nationell offentlig medfinansiering .....	4
2.3 Planering för regionala utvecklingsinsatser .....	6
2.4 Beslutsformer, administration och utbetalning av EG-stöd .....	7
3 Revisorernas förslag .....	11
Reservation .....	11

## *Bilaga 1*

Förord .....	15
Sammanfattning.....	19
Nationella stödformer måste ligga i linje med EG:s regler .....	19
Resurstillskott och krav på medfinansiering .....	19
Program utformas för regionala utvecklingsinsatser .....	20
Skilda system för regionala stödinsatser bör samordnas .....	20
Förenklingar och omprövning .....	20
Aktuella utredningar och förslag .....	21
1 Svensk regionalpolitik .....	22
Från lokaliseringspolitik till regionalpolitik .....	22
Den stora och den lilla regionalpolitiken .....	23
Nya villkor för regionalpolitiken efter EU-medlemskapet .....	24
Granskningens inriktning .....	24
2 Svenskt stöd för regional utveckling .....	25
Anslag och stödformer för regional utveckling .....	25
Särskilda åtgärder för regional utveckling och tillväxt .....	28
Stödområden .....	28
Samverkan för regional utveckling .....	29
3 Sverige och EU .....	31
3.1 Hänsyn till regionalpolitiskt prioriterade områden .....	31
3.2 EG:s statsstödsregler reglerar medlemsländernas stödpolitik .....	31
Nationell stödgivning måste godkännas .....	32
Svensk stödgivning anpassas till statsstödsreglerna .....	32
Nytt osäkerhetsmoment i den svenska beslutsprocessen .....	34
3.3 Struktur- och regionalpolitik .....	35
EG:s strukturfonder .....	35
Strukturfonderna används för olika mål och gemenskapsinitiativ .....	36
EG:s stödgivning styrs av förordningar och grundprinciper .....	37
4 Nya villkor och inslag i stödgivningen .....	40
4.1 Betydande resurstillskott och nya samarbetsmönster .....	40
4.2 Nya stödområden har tillkommit .....	40
4.3 Program anger ramarna för stödgivningen .....	43
Svenska strukturfondsprogram för målen 2, 5b och 6 .....	43
Högt ställda ambitioner i de svenska programmen .....	44

Företagsutveckling och kompetensutveckling prioriteras .....	45
Detaljerade program med flexibel tillämpning .....	46
Program, partnerskap och nationella stödinsatser .....	49
Länsstrategier och strukturfondsprogram .....	49
4.4 Sverige får tillgång till strukturfondsmedel .....	50
Tillskott av EG-medel förutsätter svensk offentlig medfinansiering.....	50
Mindre andel EG-stöd i Sverige än i flera jämförbara länder .....	51
Flera måste bidra till den offentliga medfinansieringen .....	52
Statliga anslag tas i anspråk för medfinansiering .....	53
Mer information om möjligheterna att söka stöd .....	55
Offentliga sökande och privata stödmottagare .....	55
Höga krav och omfattande ansökningsförfarande .....	57
4.5 Länsanslaget används för medfinansiering .....	58
Behovet av medfinansiering påverkar länsanslaget.....	59
4.6 Nya uppgifter och ny organisation .....	62
Omfattande organisation för mål 2-, 5b- och 6-programmen.....	63
Beslutsgrupper – en ny formell instans för beslut om stöd .....	64
Oklara roller .....	65
Sekretariatsfunktionen innebär nya uppgifter för länsstyrelserna .....	66
En betydande del av länsstyrelsernas resurser tas i anspråk .....	67
Flera myndigheter ansvarar för utbetalning från strukturfonderna .....	68
Utbetalning i efterskott mot rekvisition .....	69
Omfattande rapportering och redovisning .....	70
Övervakningskommittéer följer programmets genomförande .....	72
4.7 Förslag till reformer bereds inom EU .....	73
5 Revisorernas överväganden .....	74
EU-medlemskapet innebär nya villkor för regionalpolitiken .....	75
5.1 Tillgång till betydande resurstillskott.....	75
EG-stödet förutsätter nationell medfinansiering .....	76
EG-stödet fungerar som incitament och garanti .....	76
Många förutsätts bidra till den offentliga medfinansieringen .....	77
Länsanslaget används för medfinansiering .....	78
Nationellt stöd och medfinansiering av strukturfondsprogram .....	79
Nya stödområden för regionalpolitiska stödinsatser .....	80
5.2 Planering för regionala utvecklingsinsatser .....	80
Flera dokument med samma övergripande syfte .....	80
Likriktning trots ett decentraliserat förfarande .....	81
Detaljerade program med flexibel tillämpning.....	81
5.3 Beredning och beslut .....	82
Alternativa beslutsformer bör prövas .....	82
Omfattande ansökningsförfarande kan förenklas .....	83
Ofullständig information .....	84
Betydande administrativa resurser för EU-relaterad verksamhet .....	84
Utbetalning och kontroll av stöd .....	84
5.4 Sammanfattande synpunkter .....	85
Referenser.....	88

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

*Bilaga 2*

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1997/98:1 "Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet"

Remissyttranden.....	91
Ökad samordning.....	91
Samordning av stödformer.....	92
Samordning av stödområden.....	92
Samordning av planeringsinsatser.....	93
Resurstillskott och behov av nationell medfinansiering.....	93
EG-stödet och behovet av nationell medfinansiering.....	93
Större andel EG-stöd.....	94
Planering för regionala utvecklingsinsatser.....	95
Likriktning trots decentralisering.....	95
Detaljerade strukturfundsprogram.....	96
Beredning och beslut.....	96
Alternativa beslutsformer.....	96
Administrativa resurser.....	98
Ramprogram.....	98
Rekvirition och utbetalning av EG-stöd.....	99
Uppföljning och utvärdering.....	100
Övriga kommentarer.....	100

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**