

Motion till riksdagen 2006/07:N336

av **Solveig Hellquist (fp)**

Organisation av strukturfondsverksamheten 2007– 2013

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att bibehålla den nuvarande decentraliserade organisationen av strukturfondsverksamheten.

Bakgrund

Den ekonomiska grunden för EU:s sammanhållningspolitik för perioden 2007–2013 lades i december 2005 i och med att unionen fastställde sin långtidsbudget. Efter beredning i Regeringskansliet beslutade den dåvarande regeringen den 29 juni 2006 bland annat om förändrad organisation för strukturfondsverksamheten i Sverige för perioden 2007–2013. Vidare beslutades om ”en nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013¹”. Vid mitten av oktober 2007 hade 22 av EU:s 27 medlemsländer lämnat in den nationella strategin, dock ännu inte Sverige. Strategin är således ännu inte fastställd.

Som underlag för regeringsbeslutet av den 29 juni har bland annat funnits Organisationsutredningens för regional tillväxt två betänkanden, dels delbetänkandet Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning (SOU 2005:93), dels slutbetänkandet Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning (SOU 2006:3). Utredningen

¹ Den nationella strategin skall konkretisera respektive medlemslands strategier, mål, inriktning etc. inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik.

Fel! Okänt namn på

föreslog flera långtgående förändringar för den svenska strukturfondsverksamheten.

Utredningen är i en mängd avseenden kritisk till den nuvarande strukturfondsverksamheten i Sverige. Exempelvis hävdas att problematik med att ett län omfattas av två strukturfondsmål (mål 1 och mål 2) beror på brister hos sekretariat och förvaltningsmyndigheter, när i stället de avgörande besluten om med denna uppdelning i två olika mål har fattats av regeringen och EU-kommissionen. Vidare hävdas att lärandet är svagt. Utan närmare analys sägs att den kommunala nivån är överlägsen. I utredningen redovisas flera förhållanden som avser den tidigare perioden 1995–1999, exempelvis en utvärdering som utgår från förhållanden och uppnådda resultat år 1999. Sistnämnda är särskilt anmärkningsvärt, eftersom det vid denna tidpunkt var en annan organisation som hade det samlade ansvaret för verksamheten, nämligen Verket för näringslivsutveckling, Nutek. Nutek var då förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för regionala utvecklingsfonden. Under den nuvarande perioden påstås beslut fattas kompensatoriskt, något som dock är helt okänt för strukturfondsdelegationerna (beslutsgrupperna), där i stället ingående diskussioner om prioriteringar mellan projekt ofta förs. Utan att gå in på ett stort antal detaljer skall konstateras att utredningen i praktiken knappast har funnit några som helst förtjänster i hur verksamheten har genomförts under snart avslutad period 2000–2006. Samtidigt skall konstateras att utredningens många kritiska påståenden sällan är motiverade. I sin tur torde utredningen ha bidragit till det nämnda regeringsbeslutet av den 29 juni 2006.

Strukturfondsverksamheten i Sverige under nuvarande period

Under nuvarande period är strukturfondsverksamheten – mål 1 och mål 2 – decentraliserad till förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter, vilka har det samlade ansvaret för verksamheten. Förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter är samlokaliserade och utgör avdelningar eller funktioner hos länsstyrelser. Vidare finns beredningssekretariat hos kommunala samverkansorgan, regionförbund eller länsstyrelser (länsorgan). Genom gemensamma beredningar hos respektive förvaltningsmyndighet uppnås enhetliga bedömningar av aktuella ansökningars kvalitet och lagenlighet. Beslut om stöd fattas av en strukturfondsdelegation med representanter för kommuner, landsting och statliga organ i den region som omfattas av respektive program.

Det är en allmänt utbredd uppfattning bland projektägare att nuvarande organisation av verksamheten fungerar avsevärt bättre än under föregående period. I vad mån detta beror på att man i Sverige ytterligare har utvecklat kunskap om och erfarenhet av verksamheten sedan förra perioden, skall naturligtvis inte uteslutas. Men vad som från projektägare har framhållits som ett viktigt förhållande är närheten till sekretariat och förvaltningsmyndigheter.

Fel! Okänt namn på

Även bland handläggande personal är bedömningen att verksamheten är väsentligt klarare och mer överskådlig än under den tidigare perioden.

Dessa bedömningar kan självfallet betraktas som subjektiva uppfattningar av dem som är närmast berörda. Emellertid är det här av oavvisligt intresse att även redovisa de bedömningar som EU-kommissionen, som är det högsta organet för genomförandet av sammanhållningspolitiken, gör. Närmast ansvarig på det regionalpolitiska generaldirektoratet (DG Regio) för sammanhållningspolitiken i Sverige har i samband med ett besök i norra Sverige i början av september 2006 uttalat att man i kommissionen har funnit det ”mycket anmärkningsvärt” att Sverige frångår den nu rådande organisationen. Som motiv för ståndpunkten angavs dels att verksamheten i dag genomförs på ett utmärkt sätt, dels att den nya organisationen är centraliserad – i strid med EU:s grundläggande riktlinje att berörd region skall ha det odelade ansvaret för strukturfondsverksamheten.

I samband med en redovisning av strukturfondspolitiken allmänt och hur verksamheten bedrivs i Sverige har i det senare avseendet redovisats (oktober 2006) bland annat följande bedömningar från DG Regios företrädare avseende nuvarande period:

Sverige har under den snart avslutade perioden redovisat mycket bra utvecklingsprogram, kanske bäst i klassen.

Administrationn fungerar utmärkt och har på likartat sätt som programmen lagt grunden för ett genomförande präglad av kvalitet. Man har i Sverige satsat på många viktiga projekt, och uppnått avsevärda resultat. Stora delar av verksamheten har präglats av nytänkande. Sverige kan hållas fram som ett gott exempel bland alla andra medlemsländer. Sveriges genomförande av strukturfondsverksamheten har uppmärksammats på ledande nivå, vilket har föranlett generaldirektören för DG Regio att särskilt studera arrangemang med svenskt deltagande i Bryssel rörande strukturfonderna.

Till seminarier som planeras under våren kommer DG Regio att aktivt arbeta för att deltagare från Sverige medverkar, i syfte att för den övriga unionen redovisa exempel på Best Practise. Svensk strukturfondsverksamhet bedöms kunna vara ett föredöme för andra medlemsländer.

I andra sammanhang har EU uppmärksammat genomförandet av sammanhållningspolitiken i Sverige under denna period. I flera övervakningskommittéer har företrädare för de berörda generaldirektoraten – regionalpolitik, socialpolitik och jordbruk – i samband med de halvårsvis återkommande sammanträdena framhållit att strukturfondspolitiken nu genomförs på ett utmärkt sätt. I dessa övervakningskommittéer har likaså redovisats att nuvarande periodens verksamhet fullgörs väsentligt effektivare än den föregående periodens.

Den halvtidsutvärdering som har genomförts konstaterar bland annat att verksamheten präglas av kvalitet och dynamik.

En sålunda samstämmig bild kommer fram: Det sätt på vilket Sverige under denna period, 2000–2006, administrerar strukturfonderna och genomför programmen kännetecknas av kvalitet och effektivitet och utgör uppenbar anledning att fortsätta med nuvarande organisation av verksamheten. Speciell

Fel! Okänt namn på

vikt bör läggas vid de bedömningar som centrala EU-organ gör, eftersom dessa har överblick över den totala sammanhållningspolitiken inom unionen.

Det är också ägnat att väcka viss förvåning hur skilda bedömningarna är hos å ena sidan Organisationsutredningen för regional tillväxt och å den andra hos projektägare, berörd personal och EU:s centrala organ. Det förefaller som om man har vistats i två helt olika världar.

Till sist i detta avsnitt skall understrykas att den organisation som enligt beslutet av den 29 juni 2006 skall gälla, har påtagliga likheter med organisationen under den föregående perioden. Eftersom denna enligt samstämmiga bedömningar hade sämre funktion än nuvarande, är det ett tungt vägande skäl för att inte gå tillbaka till den.

Organisation för 2007–2013

Den kommande strukturfondsperioden 2007–2013 omfattar enligt regeringsbeslutet av den 29 juni 2006 bland annat följande organisation:

Europeiska regionala utvecklingsfonden i Sverige indelas i åtta regioner med var sitt program, vilka utarbetas av sex länsstyrelser och två landsting. Nutek är förvaltningsmyndighet för regionalfondsprogrammen, med placering av kontor på sex länsstyrelser, Västerbotten, Jämtland, Gävleborg, Stockholm, Jönköping och Örebro och på landstingskanslierna för Västra Götaland och Skåne. Europeiska socialfonden genomförs som ett nationellt program med åtta regionala planer, vilka täcker samma regioner som regionala fondens program. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, ESF-rådet, är förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för socialfonden, med placering av kontor på samma länsstyrelser och landstingskanslier som Nuteks kontor är placerade.

Beslutsprocessen

Berednings- och beslutsprocessen blir påtagligt komplex eftersom ansökningarna skall avstämmas i flera omgångar med länsprogram och partnerskap. I korthet kommer beslutsprocessen att bli följande:

1. Nutek som förvaltningsmyndighet kontrollerar att en inlämnad ansökan är komplett, tillgodoser legala krav och stämmer överens med vad programmet skall kunna stödja.
2. Förvaltningsmyndigheten samråder därefter med berört län (länsstyrelser, kommunala samverkansorgan eller regionalt självstyrelseorgan, i fortsättningen länsorgan).
3. Länsorganet bedömer om ansökan stämmer med programmets intentioner och övrigt länsvist regionalt utvecklingsarbete, det vill säga olika länsprogram.

4. Länsorganet föreslår prioritering av insatser, det vill säga till- eller avstyrkan på ansökan.
5. Förvaltningsmyndigheten samråder därefter med strukturfondspartnerskapet för programprioriteringar. Härvid föredrar länsorganet förslag till prioriteringar.
6. Strukturfondspartnerskapet upprättar ett gemensamt förslag till prioriteringar.
7. Förvaltningsmyndigheten beslutar om stöd till insatser.

Då en ansökan skall ha den nationella offentliga medfinansieringen bekräftad innan den får lämnas till förvaltningsmyndigheten, finns här till ett moment före den första punkten ovan, då anslaget för regionala utvecklingsinsatser ofta medverkar med nationell medfinansiering.

I budgetpropositionen, bilaga 19, regional utveckling, har den förändrade organisationen motiverats med att man skall få en mer enhetlig styrning och att administrationen skall kostnadseffektiviseras. Vidare klargörs att prioriteringar av insatser och projekt görs av respektive programs strukturfondspartnerskap. Förvaltningsmyndigheten får endast bevilja stöd i enlighet med partnerskapets prioriteringar. Skulle ett förslag till beslut vara lagstridigt får förvaltningsmyndigheten naturligtvis avslå en ansökan.

Motiv för att ändra strukturfundsorganisationen

Motivet för ändrad organisation ”en mer enhetlig styrning” är emellertid inte förenligt med att förvaltningsmyndigheten skall följa partnerskapets prioriteringar, utom i ett avseende, nämligen att beslut om stöd är lagenliga. Då det har framkommit från såväl övervakningskommittéer som EU-kommission att den svenska strukturfondsverksamheten håller hög administrativ kvalitet, torde i allt väsentligt detta motiv för en ändrad organisation falla bort. Nuvarande förvaltningsmyndigheter har visat att de kan genomföra strukturfundsprogrammen tillfredsställande, att beslut fattas i enlighet med förordningar och program.

Det kan också nämnas att Sverige av EU har ställts inför betydande återkrav för felaktigt beviljade stöd under perioden 1995–1999, då Nutek var förvaltningsmyndighet för regionala utvecklingsfonden. Exempelvis tillsåg förvaltningsmyndigheten inte att grundläggande regler om upphandling tillämpades av dem som erhållit finansiering från strukturfonderna.

Däremot är det svårt för att inte säga omöjligt att förstå hur det skall vara möjligt att åstadkomma en enhetlighet i de satsningar som görs med stöd av strukturfonderna. Dels är det fråga om åtta olika program, som avspeglar respektive regions skiftande mål, inriktningar och behov av utvecklingsinsatser, baserade på regionala tillväxtprogram och andra regionala program. Dels är det fråga om åtta regionala partnerskap som skall svara för prioriteringarna. Det är med all sannolikhet en omöjlig uppgift att nå fram till enhetlighet un-

Fel! Okänt namn på

der dessa förutsättningar, samtidigt som det inte ens torde vara önskvärt. Det finns, som nyss antytts, inte heller något bärande motiv för att nå fram till enhetlighet med avseende på de insatser som skall stödjas. Varje region har sina mer eller mindre uttalade särdrag, och insatserna måste avvägas med hänsyn härtill.

Ytterligare kan redovisas att Nutek vid föredragningar under den senaste tiden har uttalat att respektive kontorschef eller beslutande skall erhålla en kraftfull delegation för sitt beslutsfattande. Även denna uppläggnings talar för att den återopade enhetligheten mer är en chimär. Om inte en kraftfull styrning sker från centralt håll i Nutek, kommer knappast enhetlighet att kunna uppnås, samtidigt som den kraftfulla delegationen då kommer att sakna innehåll.

Det är vår bedömning att motivet ”en mer enhetlig styrning” inte är relevant; det kan inte läggas till grund för att ändra en i dag väl fungerande verksamhet.

Vad sedan gäller en mer effektiv organisation (enligt beslutet av den 29 juni 2006 skall kostnaderna minska med 25 procent) har i vare sig den tidigare nämnda utredningen eller i den nationella strategin någon analys redovisats, som dokumenterar att nuvarande strukturfondsverksamhet skulle vara ineffektiv. Denna fråga skall även ställas mot den finansiering som programmen innehåller till stöd för genomförandet av programmen, det så kallade tekniska stödet. Under innevarande period uppgår det tekniska stödet till 2,5 procent av programmets omslutning, för att under den kommande öka till 4,0 procent, det vill säga en höjning i reella mått med 60 procent. EU:s motiv för denna höjning har uppgetts vara att man än mer önskar höja kvaliteten i genomförandet. Att mot denna höjning från EU:s sida ställa en neddragning från svenskt håll är svårförståeligt, särskilt som motivering saknas. Det rimliga är att åtminstone nuvarande nivå får gälla.

Konsekvenser av organisationsförändringen

Ovan har redovisats att den planerade organisationen medför en mycket komplicerad berednings- och beslutsprocess. Härutöver resulterar förändringen i en mycket påtaglig centralisering, i strid med EU:s princip om subsidiaritet. Planerade åtta kontor i en enda myndighet – i Nuteks regi – ersätter i dag befintliga sex förvaltningsmyndigheter med ett drygt 20-tal beredningssekretariat. I sin tur får det effekter på flera sätt.

1. Avstånden mellan beredande sekretariat och projektägare blir mycket större än i dag, särskilt i norra Sverige, där avstånden är mycket stora. Det får som direkt konsekvens att utvecklingsmöjligheterna försämrats, då enskilda projektägare får ogynnsammare möjligheter att nå berörd myndighet.

2. Flera moment i berednings- och beslutsprocess innebär dubbelarbete. Exempelvis skall såväl länsorgan som förvaltningsmyndighet bedöma en ansökan.
3. Väl inarbetade nätverk mellan finansiärer – ibland en handfull finansiärer i enskilda projekt – kommer att gå förlorade.
4. Den kunskap som beredningssekretariaten har skaffat sig försvinner till stora delar. Till en del måste ny personal rekryteras och skolas in. Mot bakgrund av att strukturfondsverksamheten är förhållandevis komplex och omgärdad med omfattande regelverk, kommer det att medföra extra kostnader och riskerar att fördröja igångsättningen av den kommande perioden.
5. Den planerade organisationen är en återgång till den som gällde 1995–1999, och som allmänt – av projekthandläggare, projektägare, kommission – har bedömts fungera väsentligt sämre än den nuvarande.
6. Ett stort antal personer med väl inarbetad kunskap och kompetens kommer att avskedas, eftersom samtliga naturligtvis inte har möjlighet att flytta till andra orter.

Det skall noteras att vare sig i utredningen eller i den nationella strategin förs det någon diskussion om konsekvenser av eller redovisas några motiv för den planerade förändringen. Det är därför särskilt uppseendeväckande att en väl fungerande verksamhet läggs ner, för att ersättas med en som tidigare inte har visat sig fungera helt tillfredsställande. I en så långsiktig verksamhet som strukturfondsverksamheten är det ett mycket rimligt krav att genomgripande förändringar är väl underbyggda och konsekvenserna klart belysta.

Kan andra förändringar komma

I den ovan nämnda utredningen har redovisats att Ansvarskommitténs förslag samt efterföljande beslut kan komma att förändra verksamhetens organisation, samt att den nu planerade organisationen kan fungera åtminstone till 2010. Det är naturligtvis en ren spekulering, men i alla händelser finns det inte anledning att inför eventuella mer genomgripande förändringar av Sveriges offentliga administration nu ersätta en väl fungerande verksamhet med en annan.

Alternativ organisation för perioden 2007–2013

För den kommande perioden skall verksamheten organiseras med utgångspunkt i hur verksamheten i dag bedrivs och är organiserad. Det innebär bland annat följande:

De åtta programområdena för regionala fonden ligger kvar. De sex länsstyrelserna och två landstingen som har uppdrag att utarbeta program får det

Fel! Okänt namn på

samlade programansvaret, det vill säga de skall vara förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter för respektive program.

1. Beredningssekretariat behålls på samtliga de platser som har sådana i dag, antingen de finns hos länsstyrelserna, kommunala samverkansorgan eller regioner.
2. I de län där det i dag saknas beredningssekretariat inrättas sådana hos det länsorgan som ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet.
3. Sociala fondens regionala verksamhet samordnas under ESF-rådets ledning med dessa beredningssekretariat.
4. Personalen anställs av respektive länsorgan.

Genom att bygga på befintlig organisation stärks förutsättningarna i hög grad för en framgångsrik verksamhet.

I regeringsbeslutet av den 29 juni 2006 föreskrivs att ett nytt, regionalt, partnerskap skall bildas i varje mål 2-region. Detta skall formas på basis av de partnerskap som idag finns för de länsvisa, regionala tillväxtprogrammen. Det finns således redan partnerskap som kan engageras även för strukturfondsprogrammen, vilket är naturligt då sambandet mellan regionalt tillväxtprogram och strukturfondsprogram är mycket starkt. Det avgörande är att en löpande och god förankring sker redan från början hos det länsvisa partnerskapet, eftersom det känner respektive läns utvecklingsbehoven bäst.

Konsekvenser av att frångå organisationen av den 29 juni 2006

Tidsmässigt finns inga hinder mot att tillämpa den här föreslagna organisationen av den kommande strukturfondsverksamheten. Nuvarande periods verksamhet upphör inte i och med utgången av 2006. Projektägare har i normalfallet tid på sig till årsskiftet 2007–2008 att slutföra och redovisa sina projekt. Det betyder bland annat att de sekretariat som i dag arbetar, måste vara bemannade åtminstone till och med det första kvartalet 2008.

Nästa period kommer i praktiken att kunna inledas någon gång under hösten 2007. Kommissionens tidsplan för godkännande av programmen innebär att programmen från de medlemsländer som lämnat in och fått sina nationella strategier godkända, kommer först i fråga för beredning och beslut. Då Sverige formellt ännu inte har överlämnat sin strategi, (22 av 27 medlemsländer har inlämnat den nationella strategin) betyder det att de svenska programmen på likartat sätt kommer sent in i processen. Härmed, även om det inte har varit avsikten, finns mycket goda möjligheter att överbygga nuvarande och kommande strukturfondsperiod. Att då vidmakthålla nuvarande organisation innebär de facto enbart fördelar.

Nutek som utsedd förvaltningsmyndighet har påbörjat planering för den kommande perioden, men några mer omfattande åtaganden är inte gjorda. Det betyder i sin tur att kostnaderna för att återgå till nuvarande organisationen för

Fel! Okänt namn på

Nuteks del är starkt begränsade och vida lägre än kostnaderna för att säga upp ett stort antal anställda i nuvarande verksamhet.

Stockholm den 26 oktober 2006

Solveig Hellquist (fp)