

Tjänsteställe, handläggare
Nämndadministration, Matilda Eriksson

Sammanträdesdatum
2024-06-10

Beteckning
Dnr: 24RS3882

Er beteckning:

Regeringskansliet, Finansdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Remissvar på betänkandet En ny organisation för förvaltning av EU-medel SOU nr 22:2024

Region Örebro län (nedan även Regionen) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat betänkande och önskar framföra kommentarer enligt nedan. Regionen yttrar sig över rubricerat betänkande utifrån det lagstadgade regionala utvecklingsansvaret.

Utredningens syfte

I utredningen *En ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel* rapporteras slutsatser och förslag i *En ny organisation för förvaltning av EU-medel*. Uppdraget innefattade att bedöma den samlade organisationens ändamålsenlighet och effektivitet samt lämna förslag till en organisatorisk struktur och ansvarsfördelning för en mer ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel.

Region Örebro läns avgränsningar

Regionen fokuserar i sitt svar på hantering av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden+ (ESF+) då dess hantering påverkar genomförandet av det regionala utvecklingsuppdraget.

7.6 Förslag om förvaltningen av regional- och socialfonderna

7.6.4 Antalet program inom Eruf bör minska

7.8 Förslag avseende systemet med regionala strukturfondspartnerskap

Sammanfattningsvis

- Regionen delar uppfattningen att det finns ett värde i att se över den samlade förvaltningen av EU-medel i Sverige. Regionerna liksom utredarna ser att en logik med förenkling, struktur och process i fokus, kan ge positiva effekter i hanteringen av EU-medel. Samtidigt vill Regionen klargöra behovet av att föreslagen processlogik måste utgå från ett sakpolitiskt innehåll som gör att sammanhållningspolitikens mål och intentioner kan nås.

- Regionen framhåller regionernas lagstadgade uppdrag att ansvara för regional utveckling och menar att genomförandet av EU:s fonder och program kräver tydligt regionalt inflytande för att stärka grundläggande EU-rättsliga värden som flernivåstyre, samverkan mellan aktörer från olika sektorer samt subsidiaritets- och partnerskapsprincipen
- Regionen ställer sig positiv till att Tillväxtverket blir samlade förvaltande myndighet för både regionalfonden och socialfonden under förutsättning att ett breddat uppdrag ges stöd både med kompetensöverföring från ESF-rådet samt av förordningstexter som tydliggör behovet att utveckla ett individperspektiv. Ett perspektiv som ligger till grund för åtgärder inom arbetsmarknads- social- och utbildningspolitik.
- Regionen delar inte utredningens bedömning att antalet Regionalfondsprogram bör minska. Istället framhåller Regionen att regionala program inom både Eruf och ESF+ skulle stärka ändamålsenligheten för sammanhållningspolitiken och dess roll i det regionala utvecklingsuppdraget.
- Regionen framhåller att analysen som ligger till grund för strukturfondspartnerskapens förändrade roll och dess föreslagna uppdrag är ofullständig. Förslaget kan därför inte hanteras på ett konstruktivt sätt. RÖL framför att den roll och funktion som framtida partnerskap utreds inneha ska vara vägledande för partnerskapets juridiska form.
- Regionens bedömning är att utredningen även saknar en analys av rollfördelningen i mobiliseringsarbetet¹, vilket utgör huvuddelen av arbetet med att implementera Eruf och ESF+.
- Utredningens förslag gällande strukturfondspartnerskapen (SFP) innebär enligt Regionen svårigheter i regional anpassningsförmåga, mindre engagemang på regional och lokal nivå och en potentiell förlust av den värdefulla regionala kunskap och kompetens som strukturfondspartnerskapen och regionalt utvecklingsansvariga bidrar med idag. Regionen gör bedömningen att regionalt utvecklingsansvariga och strukturfondspartnerskapen med sin samlade kompetens måste vara utgångspunkten i ett förslag till nytt sätt att organisera regionala partnerskap. Regionen erbjuder inte ett alternativt förslag men anser att ett regionalt förankrat ledarskap, med representanter från olika sektorer som bidrar till mångfald i analysen

¹Med mobiliseringsarbetet syftar RÖL på koordinerandet av insatser lokalt och regionalt samt mellan regioner, dialog och förberedelse av aktörers medverkan i projekt, förberedelse och framtagandet av behovsanalyser och strategier som ligger till grund för den sakpolitiska prioriteringen och de regionala utvecklingsstrategierna, upprätthållandet av samverkan utifrån modellen om flernivåstyre i vilken regionerna har en unik roll i att föra kontinuerlig dialog och samverkan med samtliga nivåer. I mobiliseringsarbetet ingår även programmeringen av handlingsplaner och program för Eruf och ESF+.

både i programmering, mobilisering, och urval av projekt är av avgörande betydelse för att nå sammanhållningspolitikens mål.

- Regionen anser – liksom utredningen – att en ökad enhetlighet i hanteringen av stöden, i ansökningar och olika processteg, i regeltolkning och administrativa krav, kan gagna stödmottagare och minska administrationen. Regionen vill samtidigt påpeka vikten av likvärdighet så att små organisationers ekonomiska möjligheter som projektägare – till skillnad från idag – ges finansiell möjlighet att axla projektägarskap.

Inledning – utredningens ansats och vikten av regionalt inflytande

Region Örebro län anser att utredningens utgångspunkt är alltför begränsad med ett ensidigt fokus på kostnadseffektivitet och organisatoriska uppskalningseffekter medan grundläggande EU-rättsliga värden som flernivåstyre, möjligheter till samverkan mellan olika sektorer, subsidiaritets- och partnerskapsprincipen förbises. De grundläggande värden som utgör kärnan i sammanhållningspolitiken och som bygger på inflytande och involvering från lokal och regional nivå är en förutsättning för att uppnå ökad träffsäkerhet och därmed effektivitet och ändamålsenlighet.

Regionen bedömer även att utredningen saknar en fullgod analys av det den regionala utvecklingspolitiken och det lagstadgade regionala utvecklingsuppdraget i relation till framlagda förslag. Den regionala utvecklingspolitiken och uppdragen som är ålagda regionerna samt fastslagna i strategin för hållbar regional utveckling är till stor del avhängt de politiska mål, processer och det system som vilar på EU:s sammanhållningspolitik och genomförandet av dess fonder och program i Sverige.

Regionen anser att utredningens begränsade utgångspunkt och svaga koppling till det regionala utvecklingsuppdraget kunde sett annorlunda ut om en mer kontinuerlig dialog först med de regionalt utvecklingsansvariga. Regionen anser att detta hade ökat utredningens förståelse för stödsystemet och lett till mer genomarbetade förslag som underbyggts av en mer fullständig analys.

Region Örebro län är positiv till förnyad dialog och mån om att bidra till ett konstruktivt samarbete för att uppnå utredningens mål – att nå mer ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel i Sverige.

Förslag avseende systemet med regionala strukturfondspartnerskap (7.8)

Region Örebro län delar inte utredningens analys av rådande organisering och rollfördelning gällande strukturfondspartnerskapen och drar därmed andra slutsatser och ser andra risker än utredningen gällande åtgärdsförslagen.

Organisering

Regionen noterar att nuvarande modell för strukturfondspartnerskapen inte är förenlig med EU-rätten samtidigt som den utmanar svensk förvaltningsrätt. Regionen förordar att strukturfondspartnerskapens juridiska form utreds vidare i nära dialog med strukturfondspartnerskapen och regionerna. Regionen framför att den roll och funktion som framtida partnerskap ska ha, bör vara vägledande för partnerskapets juridiska form.

I ett framtida förslag till organisering anser Regionen det vara av vikt att beakta att Tillväxtverket och ESF-rådet har ett begränsat mobiliseringsansvar. Majoriteten av arbetet utförs idag av Regionerna som är ålagda huvudansvaret för mobiliseringen. I utredningen beskrivs förhållandet som det omvända, vilket föranleder att utredningens förslag blir bristfälligt.

Rollfördelningen i det regionala mobiliseringsarbetet

Regionen bedömer att utredningen har tillägnat en betydande del av analysen till att föreslå nya åtgärder gällande utlysningsskeendet. Regionen anser att detta är missvisande då utlysningsskeendena endast utgör en marginell del av implementeringsarbetet och saknar förmågan att bemöta de utmaningar som beskrivs i utredningen. Vidare anser Regionen att utredningens analys av mobiliseringsarbetet blir ofullständig då den inte tillräckligt betonar Regionens centrala roll i mobiliseringen och den samverkan som här sker mellan Regionen och strukturfondspartnerskapen. Den missvisande rollbeskrivningen kan vara ett resultat av att regionala och lokala representanter inte har involverats i samma utsträckning som representanter från förvaltande myndigheter, vilka främst har ett ansvar för att publicera utlysningar och ta emot och bedöma ansökningar.

Regionen vill även uppmärksamma utredningens antagande om att regionerna även framgent kommer att ha ett konkret inflytande över hur Eruf-medlen används genom rollen som medfinansierare. Regionen anser att det är ett felaktigt antagande. För flertalet regioner är anslag 1:1 regionala utvecklingsåtgärder begränsat i sin omfattning i relation till volymen Eruf- och ESF+-medel, vilket bidrar till att det utgör ett otillräckligt verktyg för att styra inriktningen genom medfinansiering.

Risker med utredningens förslag till förändringar inom Strukturfondspartnerskapen (SFP)

Regionen noterar och instämmer med utredningen gällande risken att den föreslagna arbetsstrukturen (7.2) minskar det regionala inflytandet över fonderna. Nedan följer ytterligare risker med den föreslagna arbetsstrukturen som Regionen vill uppmärksamma utredarna på:

- **Förlorad regional träffsäkerhet:** I det föreslagna systemet är det förvaltande myndighet som har huvudansvaret för att sammanställa underlaget till behovsanalysen. Detta kan leda till att den specifika regionala och lokala förståelsen som strukturfondspartnerskapen bidrar med inte fullt ut beaktas. Det kan i sin tur leda till mindre

träffsäkra utlysningar och projekt som inte helt adresserar de regionala behoven.

- **Mindre regional mobilisering:** Eftersom förvaltande myndighet får huvudansvaret för informations- och stödinsatser under utlysningen kan det leda till en minskad mobilisering på regional nivå. Partnerskapens roll som "ambassadörer för fonderna" kan vara otillräcklig för att mobilisera och engagera lokala aktörer.
- **Centraliserat beslutsfattande:** I fas 3, där besluten om vilka projekt som beviljas medel fattas, ligger ansvaret i nya förslaget helt hos förvaltande myndighet. Detta kan leda till att beslutsfattandet blir mindre anpassat till specifika behov och prioriteringar på lokal och regional nivå.
- **Brist på kontinuerlig dialog:** Det betonas vikten av dialog mellan förvaltande myndighet och regionerna, men med en minskad roll för regionerna i flera faser av processen kan det vara svårt att upprätthålla en kontinuerlig och meningsfull dialog.

Regionen anser att en centralisering i arbetet med programmering och mobilisering utmanar dagens styrka i det regionala mobiliseringsarbetet, det vill säga att dessa delar idag utgår från kunskap om regionala och lokala behov och särskilda territoriella förutsättningar. Analysförmågan regionalt stärks även av att det redan finns upparbetade forum för mobiliseringsarbetet samt för samverkan och djupgående dialog med näringslivet, offentliga aktörer civilsamhällets organisationer och akademien. Både inom den struktur som strukturfondspartnerskapen samlar samt i det breda regionala aktörsnätverk som regionerna både deltar i och leder.

7.6.4 Antalet program inom Eruf bör minska

Regionen betonar vikten av att behålla Eruf:s befintliga struktur med åtta regionala program och ett nationellt program. Det är nära sammanflätat med, och stärks av, det regionala programmeringsansvar som motiveras av att regionerna har det regionala utvecklingsuppdraget.

Programmeringsprocessen

Regionen ser en betydande brist i att utredningen avsiktligt har exkluderat programmeringen i sin bedömning av Eruf. Regionen hävdar att när programmeringen inkluderas förändras bedömningen av helheten.

I programmeringsprocessen, som för Eruf genomförs regionalt med motiveringen att Regionens ansvar för det regionala utvecklingsarbetet, bestäms den strategiska inriktningen för programmen baserat på en regional och lokal behovsanalys. När utredningen utesluter en så pass central process, går en avgörande del i utredningens bedömning förlorad.

Regionen vill även framföra att programmeringsansvaret fortsatt bör vara en regional angelägenhet och ska utföras regionalt baserat på att Regionen har det regionala utvecklingsuppdraget.

Fokus på kostnad och organisation är otillräckligt

Med det fokus som läggs på en kostnadsinriktad och organisatorisk analys förbises andra aspekter, som är minst lika viktiga för att uppnå effektivitet och ändamålsenlighet så som:

- Lokalkännedom är avgörande för att genomföra effektiva och ändamålsenliga insatser. Det är på lokal nivå den djupa förståelsen för specifika behov och utmaningar finns. Att involvera lokal och regional nivå i programgenomförandet skapar en kraftfull kombination av detaljerad kunskap och strategisk samordning och är därmed en förutsättning för effektivitet och ändamålsenlighet.
- EU-medlen bidrar till att främja de gemensamma politiska mål som EU-fonderna ska uppnå utifrån förordningen. Utgångspunkten för en förvaltningsmodell bör därmed vara att modellen ska vara transparent, rättssäker och effektiv, *samtidigt* som den ska vara ett redskap för att uppnå de politiska målen.

Regionen noterar att det svenska Eruf-upplägget med fler regionalfondsprogram än de finska och danska uppläggen, som Sverige jämförs med i utredningen, har en lägre förvaltningskostnad än både EU-snittet och de två nordiska grannländerna. Samtidigt ger det svenska upplägget större utrymme att driva en hållbar regional utveckling utifrån ett territoriellt perspektiv och de unika förutsättningar som råder i olika delar av landet.

Vikten av ett fortsatt regionalt programmeringsansvar och åtta regionala Eruf-program

Regionen anser att införandet av ett program, parallellt med utredningens övriga förslag (7.6 och 7.8), medför betydande och centraliserande åtgärder i det övergripande system som berör programmering och implementering av Eruf. Det riskerar att reducera regionernas och regionala aktörers inflytande över programmets utformning till förmån för nationella intressen och behov, snarare än att beakta territoriella perspektiv, behov, särdrag och utmaningar.

Regionen anser att utredningens förslag på ett oroväckande sätt går emot subsidiaritetsprincipen, EU:s grundläggande rättsordning och regionernas förutsättningar att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt förvalta det lagstadgade, regionala utvecklingsansvaret.

Regionen betonar vikten av att det regionala inflytandet inom programmering och implementering av sammanhållningspolitikens fonder och program garanteras. Det i enlighet med artikel 8 i förordningen om de gemensamma bestämmelserna gällande flernivåstyret och partnerskapsprincipen.

Jämförelse mellan Eruf och ESF+

Regionen anser att utredningen skulle gynnas av en analytisk jämförelse med rådande nationella program för ESF+. Utifrån den analys som Regionen gör kan slutsatser dras från regionernas erfarenhet av ESF+, vars implementering grundar sig på ett nationellt program och regionala handlingsplaner. De regionala handlingsplanerna ger ett visst regionalt inflytande men i jämförelse med de regionala Eruf-programmen begränsas inflytandet över programmets inriktning. Det gör det svårare för Regionen att avgöra om insatserna bemöter specifika behov på regional och lokal nivå. Inom ESF+ processen fattas beslut om indikativa budgetar för respektive år nationellt, utan samråd med relevanta regionala aktörer. Förfarandet saknar ett långsiktigt perspektiv, vilket resulterar i kortsiktig och fragmenterad planering av programinsatser. Dessutom riskerar budgetens sammansättning att prioritera andra områden än de som är viktigast för regionerna och aktörerna och en stor del av budgeten att öronmärkas till specifika organisationer utan regionalt och lokalt inflytande.

7.6 Förslag om gemensam förvaltningen av regional- och socialfonderna

Regionen ställer sig positiv till att Tillväxtverket blir ny förvaltande myndighet för socialfonden under förutsättning att ett breddat uppdrag ges stöd både med kompetensöverföring från ESF-rådet samt av förordningstexter som tydliggör behovet att utveckla ett individperspektiv. Ett perspektiv som ligger till grund för åtgärder inom arbetsmarknads- social- och utbildningspolitik.

Sakpolitiska mål inom sammanhållningspolitiken ska fortsatt uppnås

Regionen upplever att förordandet av Tillväxtverket som samordnande myndighet, och den föreslagna nedläggningen av ESF-rådet saknar konsekvensbeskrivning kopplat till sakpolitiskt innehåll och genomförandet av EU-mål kopplat till individperspektivet. Föreslagen förvaltningsförändring måste tillse att externa effekter, så som att medel inom ESF+ fortsatt utgår från; människors behov av stöd i olika former av livet, lokala lösningar, att både större och mindre insatser kan tilldelas resurser och möjlighet till samverkan i genomförandet över sektorsgränser.

Regionen konstaterar att ESF-rådet idag har individen i fokus när man analyserar organisations- och samhällsnytta. Tillväxtverket liksom Eruf utgår från organisationers och företagens behov och ser till samhällsnyttan. Regionen anser att den framtida organiseringen i en myndighet, Tillväxtverket, behöver tydliggöra bägge dessa utgångspunkter med både förordningstexter, kunskapsöverföring och tydliga mål så att synergier mellan EU-medel, nationella, regionala och lokala medel tillsammans ges bästa förutsättningar att nå sammanhållningsfondernas mål:

1. Ett smartare Europa genom innovativ och smart ekonomisk omvandling.
2. Ett grönare och koldioxid snålare Europa.
3. Ett mer sammanlänkat Europa genom förbättrad mobilitet och regional IKT-konnektivitet.
4. Ett mer socialt Europa genom den europeiska pelaren för sociala rättigheter.
5. Ett Europa närmare medborgarna genom hållbar och integrerad utveckling av stads-, landsbygds- och kustområden och lokala initiativ.

I den framtida organiseringen vill Regionen även påpeka det allt större fokus på civilsamhället och den sociala ekonomins roll i samhällsutvecklingen som framförs av EU:s olika institutioner. Framför allt i genomförandet av den sociala pelarens mål, som har ett särskilt fokus på arbetsmarknadspolitiken och därmed inverkan på socialfondens strategiska inriktning.

Organiseringen måste målgruppsanpassas

Regionen anser likt utredningen att Tillväxverket har god kunskap inom kompetensförsörjningsområdet framförallt för den grupp personer som har anställning och som återfinns i olika fondprogram. Regionen anser samtidigt att Tillväxverket saknar kunskap om ESF+ huvudsakliga målgrupper - de som saknar arbete, som står långt från arbetslivet, de som misslyckas i skolan, de som drabbats av ohälsa, som har funktionsnedsättningar och vars kompetens generellt inte efterfrågas i arbetslivet.

Regionen anser att Tillväxverket, som ny förvaltande myndighet, måste ges förutsättningar att stödja sakpolitiska mål och målgrupper inom arbetsmarknad-, utbildnings- och socialpolitik med individen i fokus. Viktig är även att likvärdigt stimulera organisationer att vara projektägare, var för sig och tillsammans, lokalt regionalt, mellanregionalt eller nationellt. Det gäller organisationer inom civilsamhället (ex. Föreningar, stiftelser och studieförbund), inom offentligheten (kommuner och statliga myndigheter), i akademien (högskolor, universitet och Science parks) och inom näringslivet (företag och branschorganisationer).

Regionen vill här särskilt påpeka vikten av likvärdighet i syfte att öka mindre organisationers ekonomiska möjligheter att vara projektägare. En likvärdighet som idag saknas och som drabbar mindre organisationers förmåga till deltagande.

Regionen ser samtidigt att Tillväxverkets erfarenheter och tidigare uppdrag kring social innovation och socialt företagande kan utgöra en bas som främja dessa delar inom ESF+.

För Region Örebro län,

Andreas Svahn, ordförande i regionstyrelsen