

Sektionen för näringsliv, kultur och fritid
Anna Lindberg

Finansdepartementet

En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är positiv till en översyn av hanteringen av EU-medel i Sverige.

Vad avser betänkandets förslag anser SKR att:

- SKR tillstyrker förslaget om att ansvaret för hanteringen av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf, inkl. Interreg), Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning (FRO) samlas i en förvaltande myndighet, Tillväxtverket.
- SKR avstyrker utredningens bedömning om att antalet program inom Eruf bör minska.
- SKR avstyrker utredningens förslag att inrätta så kallade regionala referensgrupper och förordar istället förslaget om att förvaltande myndighet formellt utser partnerskapen till förmedlande organ.
- SKR avstyrker att Jordbruksverket fortsatt är förvaltande myndighet för Leader och förordar istället Tillväxtverket.
- SKR avstyrker utredningens förslag att handläggning och prövning av areal- och djurbaserade stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket, samt att länsstyrelsernas handläggning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till ett fåtal länsstyrelser.
- SKR avstyrker förslaget om stegvist införande av regionala referensgrupper under innevarande programperiod.
- SKR föreslår att den nya förvaltningsorganisationen i sin helhet träder i kraft den 1 januari 2028 i samband med ny programperiod (inkl. partnerskapen i form av förmedlande organ).

SKR:s generella synpunkter på utredningen:

- Förslagen måste bedömas och utvärderas utifrån EU:s krav på partnerskapsprincip och flernivåstyrning.

- Utgångspunkten i utredningen är alltför smal med enbart fokus på kostnadseffektivitet och organisation.
- Utredningen är bristfällig vad gäller beskrivningen av arbetet med programmering och mobilisering och bör kompletteras med en analys av hur programmerings- och mobiliseringsarbetet fungerar i nuvarande period för att få en helhetsbild av hanteringen av EU-medel i Sverige.
- En förutsättning för att uppnå ökad effektivitet och ändamålsenlighet är att programgenomförandet präglas av en tydlig platsbaserad utgångspunkt med tydligt lokalt och regionalt inflytande.

För SKR:s ytterligare synpunkter, se yttrandet i sin helhet.

Bakgrund

SKR:s medlemmar har en viktig roll och ett stort ansvar i hela genomförandeprocessen och den praktiska hanteringen av EU-medel, från programmering, mobilisering, prioritering och genomförande. De regionalt utvecklingsansvariga får enligt 6§ i lagen om regionalt utvecklingsansvar arbeta med EU:s struktur- och investeringsfonder, och regeringen erbjuder regionerna att ta fram regionala Eruf-program och Interreg-program.

Kommuner och regioner deltar i strukturfondspartnerskapen där prioritering av ansökningar sker i samråd med regionalt utvecklingsansvariga. SKR och företrädare för de regionalt utvecklingsansvariga deltar därutöver i övervakningskommittéer som övervakar genomförandet av programmen.

Kommuner och regioner är också stora stödmottagare och medfinansiärer av EU-medel, och medlen utgör en betydande del av det regionala utvecklingskapital som regionerna har tillgång till för att genomföra det lagstadgade regionala utvecklingsuppdraget. SKR är Sveriges största arbetsgivarorganisation och i det perspektivet utgör EU-medlen en viktig resurs för kompetensförsörjning och omställning för att möta behovet av efterfrågade kompetenser.

Allmänna synpunkter

SKR vill inledningsvis betona att de förslag och bedömningar som utredningen presenterar måste bedömas och utvärderas utifrån sammanhållningspolitikens grundläggande hörnstenar vad gäller partnerskapsprincip och flernivåstyning enligt artikel 8 i de gemensamma bestämmelserna¹. Av förordningen framgår tydligt vilka företrädare som

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och

ska ingå i partnerskapet och att partnerskapet ska verka i enlighet med principen om flernivåstyre och med en nedifrån- och upp-strategi.

SKR anser att utredningens utgångspunkt är för smal med fokus enbart på kostnadseffektivitet och organisation snarare än att värdera de värden som partnerskapsprincip, flernivåstyre och möjligheter till samverkan ger tack vare EU:s fonder.

Ett effektivt genomförande handlar inte enbart om ekonomi utan också om regional kännedom vilket är en förutsättning för ändamålsenlighet och träffsäkerhet. Det är på lokal och regional nivå som de konkreta insatserna ska genomföras och det är lokal och regional nivå som har kännedom om varje regions särskilda behov och utmaningar. Lokal och regional nivå inflytande och involvering i programgenomförandet är således en förutsättning för att uppnå ökad träffsäkerhet och därmed effektivitet och ändamålsenlighet.

SKR anser att utredningen är bristfällig på två områden och det gäller programmerings- och mobiliseringsarbetet. Utredningen utelämnar helt en beskrivning av programmeringsarbetet som utgör en betydande del av arbetet med EU:s fonder och som lägger hela grunden för programgenomförandet.

När det gäller mobiliseringsarbetet vill SKR framhålla att det är de regionalt utvecklingsansvariga och inte förvaltande myndighet som har huvudansvaret för denna uppgift. SKR anser därför att utredningen bör kompletteras med en analys av hur programmerings- och mobiliseringsarbetet fungerar för att få en helhetsbild av hanteringen av EU-medel i Sverige.

SKR anser därutöver att utredningen utelämnat en viktig aspekt när den enbart valt att fokusera på förvaltningen av EU-medel i Sverige, en minst lika viktig aspekt är att EU-medlen bidrar till de gemensamma politiska mål som EU-fonderna ska uppfylla utifrån fondernas förordningar.

SKR ifrågasätter också utredningens påstående om att utredarna involverat alla berörda aktörer. Det är olyckligt att de inspel som gjorts löpande under utredningens gång inte har bemötts, och att regionerna med det lagstadgade regionala utvecklingsansvaret inte involverats på ett relevant sätt. En tidig involvering av de regionalt utvecklingsansvariga hade ökat utredningens förståelse för stödsystemet och lett till mer genomarbetade förslag.

Kapitel 6: Utmaningar med dagens förvaltning

Av utredningen framgår att förvaltande myndigheter har en mobiliserande roll som de arbetar aktivt med. SKR anser att utredningen i detta avseende är bristfällig eftersom huvudansvaret för mobiliseringsarbetet ligger på de regionalt utvecklingsansvariga och utgör en relativt stor del av regionernas arbete med EU:s fonder. Det faktum att utredningen inte beskriver mobiliseringsarbetet i sin helhet gör det svårt att göra en bedömning av de effekter utredningens förslag skulle få på effektivitet och ändamålsenlighet.

Utredningen konstaterar att dagens åtta Eruf-program innebär ett omfattande programmeringsarbete utan att ge en mer detaljerad bild. SKR vill i detta sammanhang framhålla att den geografiska indelningen med åtta så kallad NUTS2-regioner är en statistisk indelning som tillämpas bland annat inom EU:s regionalpolitik för att få jämförbara områden vad gäller yta och befolkning². Detta är således en geografisk indelning som EU bestämt och som Sverige måste följa eftersom det utgör grunden för tilldelningen av EU-medel på regional nivå.

SKR konstaterar också att det i kapitel 7 saknas tydliga förslag på hur programmeringsarbetet bör se ut i genomförandefasen med den nya modell som föreslås. SKR anser att programmeringsansvaret även fortsättningsvis ska vara en regional angelägenhet och utföras regionalt baserat på regionernas lagstadgade regionala utvecklingsansvar.

Kapitel 7: Förslag för en effektiv, ändamålsenlig och rättssäker förvaltningsorganisation

SKR tillstyrker förslaget om att ansvaret för hanteringen av Europeiska regionala utvecklingsfonden (inkl. Interreg), Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning samlas i en förvaltande myndighet. Detta kommer att effektivisera administrationen och förenkla kontakterna för stödmottagarna. En myndighet skapar också bättre förutsättningar för ökade synergier mellan fonderna.

SKR tillstyrker förslaget om att ansvaret för de tre fonderna läggs på Tillväxtverket. Myndigheten har erfarenhet av att hantera ett stort antal olika fonder och en gemensam myndighet kan skapa förbättrade synergier mellan Eruf och ESF+ vilket inte lyckats hittills. Det skapar också förutsättningar för förbättrad samordning och synkning av utlysningar av EU-medel och nationella medel.

SKR anser att det är viktigt att kompetensen vad gäller ESF+ säkerställs i den nya myndigheten så att programmets genomförande säkras och för att undvika att stödmottagarna drabbas av långa handläggningstider. Fonden är

² <https://www.scb.se/hitta-statistik/internationell-statistik/eu-statistik/eus-regioner---nuts/>

ett viktigt finansieringsinstrument för att möta utmaningar kopplade till utanförskap och behov av inkludering, och här har kommuner och civilsamhällets aktörer en nyckelroll i genomförandet av insatser.

SKR avstyrker utredningens bedömning att antalet program inom Eruf bör minska. Det kommer att försvaga den platsbaserade utgångspunkten som är en grundpelare i sammanhållningspolitiken. Förutsättningarna för en hållbar lokal och regional utveckling varierar mellan olika delar av landet och ett tydligt territoriellt perspektiv är helt avgörande för programmens träffsäkerhet i genomförandet. Förslaget innebär också att flernivåstyrningen försämras om programmen centraliseras, och här vill SKR betona att det är på lokal och regional nivå som insatserna ska genomföras.

De nationella programmen har haft och har fortfarande utmaningar med ett underutnyttjande av EU-medel med lägre beslutstakt och ett bristande intresse och ägarskap. I föregående programperiod fick Sverige skicka tillbaka medel till EU, och i innevarande programperiod riskerar Sverige att inte uppfylla kriterierna på vissa delar för att ta del av flexibilitetsbeloppet³ i samband med halvtidsöversynen 2025. SKR har tidigare påtalat att bemyndiganderamen måste vara i fas med nödvändiga utlysningar för att öka beslutstakt och rekvisering av medel från EU, samt att sena uppräknings av valutakursen bör undvikas så att det inte återstår stora belopp att bevilja i slutet av programperioden.

Att förslaget med ett program skulle innebära en kostnadsreducering ställer sig SKR tveksam till. Den inlåsnings effekt som förslaget skulle komma till rätta med enligt utredningen kan lösas genom förbättrade möjligheter till att allokera om medel mellan olika politiska mål och prioriteringar i programmen.

SKR vill i detta sammanhang lyfta erfarenheterna med indikativa budgetar inom nuvarande ESF+. Dessa budgetposter beslutas inte i samråd med regionalt utvecklingsansvariga eller strukturfondspartnerskapen, utan är ett myndighetsbeslut utan regional och lokal insyn eller möjlighet till dialog om budgetens utformning. Budgetarna är inte heller fasta eller långsiktiga utan beslutas årsvis vilket resulterat i kort planeringstid för de regionalt utvecklingsansvariga som oftast får information om budgeten med kort framförhållning.

Vidare är de indikativa budgetarna inom nuvarande ESF+ uppdelade på olika prioriteringar/programområden med specifika målgrupper. Stora delar av budgeten har dessutom öronmärkts vilket skett utan regionalt inflytande.

³ Flexibilitetsbeloppet är 15 procent av den totala tilldelningen av EU-medel som tilldelas respektive program efter EU-kommissionens halvtidsöversyn 2025 förutsatt att programmen uppnått alla delmål.

Detta talar inte för att det skulle bli en ökad flexibilitet eller att utmaningen med inlåsnings effekter skulle lösas med ett Eruf-program.

SKR efterfrågar därför mer information om hur systemet med indikativa budgetar kommer att fungera i praktiken, och hur det regionala inflytandet kan säkerställas vad gäller budgetallokeringar och eventuella omfördelningar. Av utredningen framgår inte heller hur de två nordligaste Eruf-programmens gleshetsallokering kommer att hanteras om det blir ett nationellt program, vilket måste förtydligas.

När det gäller strukturfondspartnerskapens roll noterar SKR att nuvarande modell med fristående partnerskap med bindande prioriteringar inte är förenligt med EU-rätten, vilket innebär att dagens system måste förändras för att uppfylla EU:s regelverk. SKR avstyrker dock utredningens förslag att inrätta så kallade regionala referensgrupper och förordar istället förslaget om att förvaltande myndighet formellt utser partnerskapen till förmedlande organ. Detta skulle uppfylla EU-rättens krav och innebära mindre justeringar av nuvarande system. Vad gäller partnerskapens sammansättning anser SKR att partnerskapen även framgent ska spegla alla parter betydelse med bred kompetens och regional förankring. Inför nästa programperiod bör det också säkerställas att samtliga regionalt utvecklingsansvariga är representerade i strukturfondspartnerskapen och att de politiska uppdragen i partnerskapen även fortsättningsvis följer mandatperioderna.

SKR är kritisk till att utredningens beskrivning av det nya systemet i praktiken med fyra faser inte föranleds av programmeringsprocessen där hela grunden för genomförandet sätts.

SKR anser att det är de regionalt utvecklingsansvariga tillsammans med strukturfondspartnerskapen som även fortsättningsvis ska ha huvudansvaret för mobilisering och strategiskt utlysningarbete. Dessa aktörer har bäst kunskap om lokala och regionala behov och ingår redan idag i etablerade forum och sammanhang där aktörer och projektägare aktivt deltar.

SKR har i flera sammanhang påtalat behovet av att knyta landsbygdsutvecklingsfrågorna närmare de regionalt utvecklingsansvariga. Utifrån pågående översyn av landsbygdspolitiken vill SKR framhålla betydelsen av ett samlat system för utvecklingspolitik och utvecklingsmedel, dvs att politik och finansieringsverktyg följs åt och att Leader därmed inte hanteras separat. SKR avstyrker därför utredningens förslag om att Jordbruksverket även fortsättningsvis bör vara förvaltande myndighet, och förordar istället att Leader hanteras av Tillväxtverket. Det skulle ge förbättrade möjligheter till samordning och synergier vad gäller utvecklingsinsatser på regional och lokal nivå.

När det gäller länsstyrelsens roll kopplat jordbruksstödet inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik avstyrker SKR utredningens förslag

att handläggning och prövning av areal- och djurbaserade stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket. SKR avstyrker även förslaget att länsstyrelsernas handläggning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till ett fåtal länsstyrelser. SKR anser att den kompetens som dessa uppdrag ger länsstyrelserna har betydelse för flera andra uppdrag av vikt för landets kommuner. Detta gäller till exempel områdesansvaret för civilt beredskap där kunskap om och arbetet med livsmedel är ett viktigt område för samarbete mellan kommunerna och länsstyrelsen. Denna kompetens kommer att försvinna hos länsstyrelserna om uppdragen centraliseras till Jordbruksverket.

SKR avstyrker förslaget om stegvist införande av regionala referensgrupper under innevarande programperiod eftersom det skulle innebära att man tappar fart i programgenomförandet. SKR föreslår istället att den nya förvaltningsorganisationen i sin helhet träder i kraft den 1 januari 2028 i samband med ny programperiod (inkl. partnerskapen i form av förmedlande organ).

Kapitel 11: Konsekvensanalys

SKR delar bilden av att det finns ett behov av förenkling av hanteringen av EU-medel. SKR ser dock med oro på de förslag i utredningen som innebär en ökad centralisering i form av ett Eruf-program, förändrad roll för strukturfondspartnerskapen och en utökad roll för förvaltande myndighet.

Avslutningsvis vill SKR betona sammanhållningspolitikens grundläggande värden – demokrati, partnerskapsprincipen, flernivåstyret och en platsbaserad utgångspunkt. För att få en ökad träffsäkerhet i programgenomförandet är det helt avgörande att programmets innehåll överensstämmer med den regionala behovsbilden och att det territoriella perspektivet säkerställs. Lokal och regional nivåns inflytande och involvering i programgenomförandet är en förutsättning för att uppnå ökad effektivitet och ändamålsenlighet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande