Tillväxtavdelningen

2017-02-28

Diarienummer
TRN 2017–0131

Handläggare Evert Kroes
Telefon 08-123 144 41
E-post evert.kroes@sll.se

Förord

SKL har sedan ett drygt år tillbaka varit igång med att kontinuerligt ta fram underlag för SKL:s positionering inför den framtida sammanhållningspolitiken. Inom ramen för detta arbete har Stockholms läns landsting under november 2017 – februari 2018 varit projektledare för en SKL-arbetsgrupp som har tagit fram underlag till förslag för en effektivare och mer ändamålsenlig genomförandeorganisation för den framtida sammanhållningspolitiken. Arbetsgruppen leddes av Stockholms läns landsting i samverkan med Strukturfondspartnerskapet i Stockholms län, Storsthlm och Stockholms stad.

Sammanlagt 38 representanter för regioner och kommuner har i november fått ett diskussionsunderlag med uppdraget att föra diskussioner på hemmaplan med fokus på att ta fram konkreta förslag. Den 18 december 2017 träffades 12 representanter för ett första möte. Den 12 januari skickades en delrapport in till SKL. Den 7 februari träffades representanter återigen för att diskutera förslag till förbättringsåtgärder som anses behövs på den nationella och regionala nivån. Ett första utkast till slutrapporten skickades in till SKL den 14 februari 2018. I detta PM redovisas slutrapporteringen för uppdraget. Jag vill tacka alla som med stort engagemang och kunskap har bidragit till denna rapportering av ståndpunkter.

Stockholm 2018-02-28
Evert Kroes, Projektledare

Rapportens disposition

En framtida sammanhållningspolitik som är ändamålsenligt med effektivt genomförande är huvudrubriken till rapporteringen av förslag till ståndpunkter. Ståndpunkterna är uppdelade i tre avsnitt:

- **EU2030, en ny övergripande strategi efter EU2020**
  → *med fokus på övergripande förutsättningar för ett ändamålsenligt och effektiv genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken.*
- **En strukturfond för EU:s sammanhållningspolitik som omfattar samtliga regioner i Europa**
  → *med fokus på vad som behövs för att få ett mer ändamålsenligt genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken.*
- **Ett gemensamt system för regelverk, uppföljning och redovisning**
  → *med fokus på vad som behövs för att få ett mer effektivt genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken.*

I varje avsnitt har ståndpunkterna delats in efter EU-, nationell och regional nivå för att tydliggöra att varje styrnivå har ett ansvar i ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken.

Sammanfattning

EU2030, en ny övergripande strategi efter EU2020 behövs efter EU2020 *som ett övergripande politiskt ramverk*:

- Strategin ska utgå från ett helhetsperspektiv med ett integrerat förhållningssätt av hållbar utvecklings sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter *för att säkerställa att den framtida utvecklingen inom EU är hållbart på alla sett*.
- Strategin ska skapa förutsättningar för intersektoriell- och flernivåstyrning *för att regionerna och städer effektivt ska kunna möta sina mångfacetterade utmaningar i relation till utmaningar på nationell, EU- och global nivå*.

En strukturfond för EU:s sammanhållningspolitik som omfattar samtliga regioner i Europa *för en hållbar utveckling och sammanhållning i Europa och gemensamt uppnå EU2030:s vision, mål och ambitioner*, genom att:

1. Skapa en integrerad fond för hållbar regional utveckling där nuvarande regionala utvecklingsfonden, socialfonden och delar av landsbygdsprogrammet ska ingå och där transnationellt samarbete och lärande är integrerat med koppling till INTERREG
   så att regioner mer ändamålsenligt kan använda medel för att möta sina utmaningar utifrån ett starkare hållbarhetsperspektiv.
2. Säkerställa den regionala och lokala nivåns inflytande
   så att regionernas behov och förutsättningar styr hur medel från fonden ändamålsenligt kan användas för att investera i regionernas utveckling.
3. Säkerställa flexibilitet under programperioden för att fonden ska kunna svara mot oförutsedda händelser
   så att regioner ändamålsenligt kan möta oförutsedda händelser som ger upphov till ändrade förutsättningar för regionernas långsiktiga utveckling.

Ett gemensamt system för regelverk, uppföljning och redovisning *för att skapa en effektiv förvaltning av fonden, likvärdiga förutsättningar för regioner samt förutsättningar för en resurseffektivare revision*, genom att:

4. Skapa ett gemensamt regelverk som är ändamålsenligt, proportionellt och som beaktar medlemsstaternas institutionella kapacitet och budget för sammanhållningspolitiken,
   så att det blir en ökad målstyrning och minskad detaljstyrning och regionala aktörer mer resurseffektivt kan bygga sina projektförvaltningar för EU-finansierade projekt, oavsett EU-fond eller -program.
5. skapa ett gemensamt uppföljningssystem innehållande gemensamma, relevanta och jämförbara indikatorer
   så att regionerna på ett effektivare sätt kan lära av varandra.
6. skapa en gemensam digital plattform för redovisningen innehållande tjänster för projektansökan, -uppföljning och -redovisning
   så att regionerna mer effektivt och på ett enhetligt sätt kan administrera sina projekt samt kunna söka samverkansparter i Europa.

En framtida sammanhållningspolitik som är ändamålsenligt med effektivt genomförande

EU2030; en ny politisk strategi efter EU2020

En ny strategi, *EU2030*, behövs efter EU2020 som ett övergripande politiskt ramverk för en sammanhållen hållbar utveckling i EU. *EU2030* bör innehålla tydliga vision, mål och ambitioner och utgå från ett integrerat förhållningssätt för hållbar utvecklings sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter. Strategin ska ha EU-medborgarnas liv i centrum, ekologin och miljön sätter ramarna och ekonomin är medel och förutsättning för en hållbar utveckling. Strategin bör harmoniseras med FN:s Agenda 2030 för att tydliggöra att den framtida implementeringen av *EU2030* kommer att bidra till en global hållbar utveckling. Den framtida sammanhållningspolitiken ska bidra till att uppnå vision, mål och ambitioner i *EU2030*.

På den nationella nivån föreslås att se över den nuvarande *Nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* och ta fram en *Nationell strategi för hållbar regional utveckling* utifrån det integrerade förhållningssättet för hållbar utveckling. Den nationella strategin bör harmoniseras med *EU2030* och med regeringens nuvarande arbete med Agenda 2030. Strategin ska ge vision, mål och ambitioner för Sveriges arbete att uppnå en hållbar regional utveckling.

Respektive region föreslås i sin tur upprätta en *Hållbar regional utvecklingsstrategi* (*HRUS*) utifrån det integrerade förhållningssättet för hållbar utveckling. *HRUS* ska vara vägledande för prioriteringar av framtida insatser inom den regionala utvecklingspolitiken, den framtida sammanhållningspolitiken och den nationella politiken inom berörda sektorer.

EU2030; intersektoriellt implementering på styrnivåer

EU2030 bör ha sin utgångspunkt i en intersektoriell samordning: olika sektorpolitikområden ska interagera med varandra för att motverka suboptimering. *EU2030* bör ta flernivåstyrningen till nästa nivå: skapa tydlighet i ansvar och roller för den lokala, regionala, makroregionala, nationella och den europeiska nivån. För detta bör kommissionen skapa organisatoriska förutsättningar för att *EU2030* kan implementeras utifrån ett intersektoriellt och flernivåstyrningsperspektiv.

Den *Nationella strategi för hållbar regional utveckling* bör på liknande sätt grundas på intersektoriell samordning och flernivåstyrning. Regeringen bör skapa förutsättningar för en samordnat interdepartemental styrning: implementeringen av den framtida sammanhållningspolitiken och nationella politikområ-

den bör ses som integrerade komponenter i det regionala utvecklingsarbetet. *Förordningen om regionalt tillväxtarbete* bör ses över och förslagsvis ersättas med en *Förordning om hållbart regionalt utvecklingsarbete*, som säkerställer en intersektoriell styrning av berörda sektorsmyndigheter i det regionala utvecklingsarbetet utifrån det integrerade förhållningssätt för hållbar utveckling.

Den regionala utvecklingsansvarige bör säkerställa ett intersektoriellt förhållningssätt i genomförandet av *HRUS* och den lokala nivåns roll i genomförandet. De regionala aktörerna bör ha ett tydligt ansvar och aktiv roll i framtagandet av *EU2030* och den *Nationella strategin för hållbar regional utveckling* för att säkra kopplingen mellan strategierna och de regionala behoven.

Ändamålsenligt: En strukturfond för hållbar regionala utveckling som omfattar samtliga regioner i Europa

Som förutsättning för en hållbar utveckling och sammanhållning i Europa bör den framtida sammanhållningspolitiken omfatta samtliga regioner inom EU för att gemensamt kunna uppnå EU2030:s vision, mål och ambitioner. Den framtid sammanhållningspolitiken bör ses som ett av de centrala verktygen i implementeringen av *EU2030*. För att skapa förutsättningar för ett ökat ändamålsenligt genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken är förslaget att:

1. Skapa en integrerad fond för hållbar regional utveckling där nuvarande regionala utvecklingsfonden, socialfonden och delar av landsbygdsprogrammet ska ingå och där transnationellt samarbete och lärande är integrerat med koppling till INTERREG

EU
Det integrerade förhållningssättet för hållbar utveckling förutsätter en integrerad *Fond för hållbar regional utveckling* så att regionerna kan möta sina utmaningar utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Sammanslagningen skapar förutsättningar för intersektoriell samordning på samtliga styrnivåer för att mer ändamålsenligt kunna möta regionernas komplexa och sammansatta utmaningar som t.ex. hållbar stadsutveckling i samklang med angränsande landsbygd, migranternas tillträde till arbetsmarknaden och samtidigt motverka boendesegregationen, regionens kompetensförsörjning och små och medelstora företagens utmaningar på en alltmer global arbetsmarknad, forskning och innovation som ska leda till ekonomisk tillväxt och samtidigt minska klimatpåverkan. Transnationellt samarbete förutsetts vara en integrerad komponent i fonden för ett ökat europeiskt lärande som bas för att regionerna gemensamt ska kunna uppnå ett sammanhållet Europa utifrån *EU2030*:s vision, mål och ambitioner. Utbyte av erfarenheter och kunskap mellan regionerna bör i längden skapa förutsättningar för regionernas samlade kapacitet att utveckla strukturfondsprojekt som mer ändamålsenligt och effektivt bidrar till implementeringen av den framtida sammanhållningspolitiken.

INTERREG-programmen, som bör vara en integrerad del i fonden, förutsätter en samordnad förvaltning med de regionala strukturfondsprogrammen.

NATIONELL

- Det bör finnas en förvaltande myndighet för *Fonden för hållbar regional utveckling* (*Förvaltandemyndigheten*) för en renodlad ändamålsenlig fondförvaltning, motiverat av:
  - resursmässiga och administrativa skäl vid minskad EU-budget,
  - juridiska och förvaltningsrättsliga skäl för en likvärdig och transparent tillämpning av regelverk i hela landet samt
  - förvaltningsskäl för tillämpning av det integrerade förhållningssättet för hållbar utveckling och intersektoriell samordning.
- Regionernas framtida roll och ansvar påverkas av Indelningskommitténs arbete (Fi 2015:09), Bostadsplaneringskommitténs slutbetänkande *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* (SOU2015:59) samt regeringens lagförslag till *Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar* (DS2017:61). Det är evident att regionernas roll och ansvar har ändrats inför den kommande programperioden. Därför föreslås tillsätta en statlig utredning som får i uppdrag att:
  - utvärdera arbetet med strukturfondspartnerskapen,
  - utvärdera den nuvarande förvaltningsstrukturen för strukturfonderna,
  - utreda hur regionernas och strukturfondspartnerskapens roll inom sammanhållningspolitiken kan stärkas utifrån regionernas nya roll och ansvar som följd av kommande lagändringar,
  - utreda på vilket sätt en mer enhetlig och ändamålsenlig förvaltning av *Fonden för hållbar regional utveckling* ska utformas och komma med förslag om vilken myndighet framöver är mest lämpligt som *Förvaltandemyndighet,*
  - utreda hur intersektoriell samordning och flernivåstyrning ska implementeras, som inbegriper att komma med förslag till en nationell ”planeringstermin” i samband med den ”europeiska terminen”, som innebär en harmonisering av de tidsbundna budgetcyklerna hos offentliga aktörer på de olika styrnivåerna, i detta sammanhang bör även utmaningarna med bemyndigande ram utredas.

REGIONAL

- *HRUS* bör vara grunden för att styra hur medel från *Fonden för hållbar regional utveckling* ska prioriteras i det regionala utvecklingsarbetet. Genom villkorat beslut bör respektive regionala utvecklingsansvarige få i uppdrag att i samarbete med kommuner, berörda sektorsmyndigheter, representanter för näringsliv och civilt samhälle ta fram *ETT regionalt strukturfondsprogram för hållbar utveckling:*
  - med liknande generiskt koncept vad gäller mål och temaområden i *HRUS*, den *Nationella strategin för hållbar regional utveckling*, *EU2030* samt Agenda2030,

- som bygger på regionens strategi för smart specialisering vad gäller prioriterade insatsområden,
- innehåller strategier för att hantera framtid oförutsedda händelser för att skapa resiliens i det regionala strukturfondsprogrammet,
- som skapar förutsättningar för:
  - samarbetsprojekt med andra regioner i Sverige för nationella interregionala projekt, som ersätter de nuvarande nationella programmen.
  - transnationellt samarbetsprojekt med andra regioner inom relevanta INTERREG-program,
  - transnationell samverkan med andra regioner i Europa för ett kollektivt europeiskt lärande.

2. Säkerställa den regionala och lokala nivåns inflytande

EU
Den regionala och lokala nivån bör ha ställningen som legitim diskussionspartner i utformning och förvaltning av de kommande regionala strukturfondsprogrammen. Det behövs ett reellt inflytande från regional och lokal nivå i förhandlingsprocessen mellan EU-kommissionen och medlemsländerna för att sammanhållningspolitiken ska utformas utifrån de regionala och lokala behoven. Detta ökar kommissionens förståelse för regionala förutsättningar samt det regionala engagemanget och ägarskapet vilket är en förutsättning för ett ändamålsenligt genomförande av europeisk politik på regional nivå.

NATIONELL
- De svenska förordningar som styr förvaltningen av *Fonden för hållbar regional utveckling* bör tydligt beskriva *Förvaltandemyndighetens* och berörda sektorsmyndigheters roll och ansvar och säkerställa att de lokala och regionala behoven kommer att styra prioriteringar i genomförandet av *HRUS* och de regionala strukturfondsprogrammen.
- Berörda sektorsmyndigheter bör få uppdrag att i samarbete med den regionala utvecklingsansvarige verka för genomförandet av *HRUS* och de regionala strukturfondsprogrammen utifrån behov och förutsättningar i respektive region. Detta samarbete bör även säkerställa kopplingen mellan nationell politik och det regionala utvecklingsarbetet.

REGIONAL
- I planeringen och genomförandet av det regionala strukturfondsprogrammet bör den regionala utvecklingsansvarige samarbeta med kommuner, berörda sektorsmyndigheter, representanter för näringsliv och civilt samhälle och därmed säkerställa en fungerande intersektoriell samverkan och flernivåstyrning utifrån de lokala och regionala behoven.

- *Det regionala strukturfondspartnerskapets* roll och ansvar för prioritering av projekt bör stärkas (se förslag till utredning). Den regionala utvecklingsansvarige i berörda region(er) bör tillhandahålla resurser för samarbetet med respektive strukturfondspartnerskap vad gäller beredningen av partnerskapets ärenden.

3. Säkerställa flexibilitet under programperioden för att fonden ska kunna svara mot oförutsedda händelser

EU
En viktig förutsättning för en hållbar utveckling i Europa är att *EU2030* och den framtida sammanhållningspolitiken är robust och recilient: den ska gälla hela programperioden som EU:s ledstjärna för hållbar utveckling och samtidigt kunna skapa förutsättningar för regionala omprioritering för att effektivare kunna möta framtida oförutsedda händelser. Händelser som ger upphov till ändrade behov och förutsättningar för regionernas långsiktigt hållbara utveckling under den kommande programperioden.

NATIONELL
- Strukturfondspartnerskapen bör ha friheten att på relativt kort sikt kunna åtgärda oförutsedda händelser eller prioriteringsändringar genom att omfördela budget mellan beslutade fokusområden inom en viss fastställd marginal.
- Berörda sektorsmyndigheter bör inom ramen för sitt uppdrag få förutsättningar att kunna omfördela resurser för att hantera oförutsedda händelser i samband med genomförandet av respektive regions strukturfondsprogram.

REGIONAL
- Den regional utvecklingsansvarige bör bistå det regionala strukturfondspartnerskapet med behovs- och aktörsanalyser i samband med uppföljningen av *HRUS*. Detta för att säkerställa att projektmedel inom fonden används ändamålsenligt utifrån regionens långsiktiga utvecklingsbehov och säkerställa att det finns tillräckligt med kapacitet i regionen för att driva projekt inom prioriterade fokusområden.
- Den regionala utvecklingsansvarige bör säkerställa kapacitet, kompetens och resurser för att kunna hantera framtida oförutsedda händelser som kan medföra prioriteringsändringar i genomförandet av det regionala strukturfondsprogrammet.

Effektivt: Ett gemensamt system för regelverk, redovisning och uppföljning

För att säkerställa en effektiv förvaltning av fonden behövs ett gemensamt system för regelverk, redovisning och uppföljning av projekten. Ett gemensamt system

skapar förutsättningar för ökad transparens, säkerställer likvärdiga förutsättningar för regioner att nyttja medel från fonden och skapar förutsättningar för en resurseffektivare revision. Detta ska göras genom att:

4. Skapa ett gemensamt regelverk som är ändamålsenligt, proportionellt och som beaktar medlemsstaternas institutionella kapacitet och budget för sammanhållningspolitiken

EU
Det nuvarande systemet med olika regelverk för olika EU-fonder (och program) är ineffektivt och bäddar för fel och icke ändamålsenliga skillnader i medlemsstaternas förvaltning av fonderna. Regelverket bör skapa förutsättningar för ökat målstyrning och minskat detaljstyrning i projektgenomförande samt större fokus på projektets förväntade resultat och effekter. Genom ett gemensamt ändamålsenligt regelverk skapas förutsättningar för regionala aktörer att bygga en resurseffektivare projektförvaltning för EU-finansierade projekt, oavsett vilka EU-projektbidrag som söks. Regelverket bör underlätta samverkan mellan regioner inom Europa för att mer effektivt kunna dela kunskap och erfarenheter sinsemellan. Regelverket bör vara proportionellt så att t.ex. mindre projekt inte belastas med en stor projektadministration men i stället kan använda tiden mer effektivt för genomförandet av projektet. Regelverket bör beakta medlemsstaternas institutionella kapacitet i den bemärkelse att medlemsstater med högre kapacitet inte oproportionerligt belastas med extra arbete. För att utveckla Europas samlade institutionella kapacitet föreslås att koppla ett europeiskt kunskapsutbytesprogram till utvecklingen, implementeringen och förvaltningen av det gemensamma regelverket.

NATIONELL
- *Förvaltandemyndigheten* bör få i uppdrag att implementera det gemensamma regelverket med hänsynstagande till:
  - harmonisering med befintligt nationellt regelverk för att minska överbyråkratisering,
  - förenklade regler för bidragsansökan och redovisning för mindre projekt,
  - tydliga riktlinjer gällande exempelvis upphandlingsreglerna, statsstöd, målgruppsavgränsning
  - att kunna ge stöd till aktörer som söker projektmedel,
  - kopplingen till närliggande nationella och andra EU-fonder och -program för att skapa incitament för interregional samverkan,
  - förenklade finansieringsavtal med andra medlemsstaterna för transnationella projekt inom INTERREG-programmen.

REGIONAL
- Regionala aktörer bör vid behov anpassa sitt eget regelverk för t.ex. egna anslag för projektbidrag, för att harmonisera dessa med det gemensamma regelverket för EU-projekt.

5. Skapa ett gemensamt uppföljningssystem innehållande gemensamma, relevanta och jämförbara indikatorer

EU
För att regionerna på ett effektivare sätt ska kunna lära av varandra förutsätts ett gemensamt uppföljningssystem för fonden. Det gemensamma uppföljningssystemet bör kunna svara för både uppföljning av strukturfondsprojekt och den regionala utvecklingen och ta hänsyn till regionernas utgångslägen inom olika utvecklingsområden. Systemet ska kunna aggregeras till regional, nationell, makroregional och europeiska nivån och bör harmoniseras med indikatorer för FN:s hållbarhetsmålen. Projekt inom samma fokusområde bör följas upp med samma indikatorer oavsett region så att jämförelser mellan liknande projekt kan göras mer effektivt som förutsättning för det kollektiva euroepiska lärandet.

NATIONELL
- *Förvaltandemyndigheten* bör i samverkan med berörda sektorsmyndigheter och de regionala utvecklingsansvarige tillhandahålla det nationella systemet för uppföljning av sammanhållningspolitiken och regionernas utveckling med hänsynstagande till:
  - kopplingen till Agenda2030, *EU2030*, *Nationell strategi för hållbar regional utveckling* och *HRUS* och därmed ”bortom BNP”,
  - harmonisering med befintliga eller planerade nationella uppföljningssystem, t.ex. till uppföljningen av regionala tillväxtmedel,
  - indikatorer för både uppföljning av olika projekttyper och regional utveckling,
  - ökad fokus på uppföljning av projektens mål, resultat och effekter,
  - en uppföljningsdatabas som gör resultat för projekten inom olika program sökbara och transparanta och därmed skapar förutsättningar för lärandet och benchmarking mellan projekt och regioner.
- Kopplad till uppföljningssystemet bör det finnas en gemensam regional utvärderingsplan där tematiska utvärderingar, program- och projektutvärderingar harmoniseras och samordnas i syfte att kommande utvärderingsrapporter blir jämförbara för att öka det kollektiva lärandet och kunskapsuppbyggnad.

REGIONAL
- Den regionala utvecklingsansvarige bör harmonisera uppföljningen av *HRUS* med det gemensamma uppföljningssystemet.

6. Skapa en gemensam digital plattform för redovisningen innehållande tjänster för projektansökan, -uppföljning och -redovisning

För en ökad transparens och effektivare jämförelse mellan projekten bör det skapas en gemensam europeisk digital plattform för förvaltningen av *Fonden för*

hållbar regional utveckling som bygger på det gemensamma regelverket och uppföljningssystemet. Plattformen bör kunna erbjuda möjligheter för medlemsstaterna att ansluta sig till utifrån sina befintliga digitala tjänsteplattformer. Plattformen bör erbjuda användarvänliga digitala tjänster som följer projektens flöde: ansökningar, beslut, rapportering, uppföljning och redovisning. Genom användning av digitala signaturer ska inga pappersutskrifter längre behövas i projektadministrationen.

NATIONELL

- *Förvaltandemyndigheten* bör i samarbete med de regionala utvecklingsansvarige upprätta en nationell digital plattform för ansökan, redovisning och uppföljning av strukturfondsprojekt inom *Fonden för hållbar regional utveckling*, med hänsynstagande till:
  - ett användarvänligt IT-plattform för projekthantering som bygger på e-signering och följer projektens flöde: ansökningar, beslut, rapportering, uppföljning och redovisning,
  - koppling och harmonisering med befintliga nationella system för liknande ändamål,
  - möjligheter för att söka samverkansparter inom INTERREG-programmen och för interregional projektsamverkan inom Sverige och transnationell projektsamverkan inom Europa,
  - det som har lagt fast i det gemensamma regelverket vad gäller exempelvis: schablonbeloppen, overheadkostnader, hantering av arbetade tid, timlön, löneväxling och värderad arbetstid, variation i personalkategorier, inkindfinansiering, m.m.

REGIONAL

- Den regional utvecklingsansvarige bör få resurser inom sitt regionala utvecklingsuppdrag för att kunna tillhandhålla regionala stödfunktion för regionala aktörers arbete med projektansökan, -uppföljning och –redovisning. Den regional utvecklingsansvarige samverkar i detta med *Förvaltandemyndigheten*.