



Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Yttrande över EU-kommissionens förslag COM(2018) 375 CPR N2018-03829-RTS**

ESF-rådet förvaltar Europeiska socialfonden och Fonden för dem som har det sämst ställt. Våra synpunkter på remissen utgår från dessa uppdrag.

### **Övergripande kommentarer**

Vi uppskattar kommissionens ambition att hålla ihop lagtexten och bilagor till ett dokument som ska kunna fungera som en helhet utan att en mängd "guidelines" för skilda områden tas fram över programperioden. Vi välkomnar också inriktningen för att öka flexibiliteten, förstärka principen om subsidiaritet och proportionalitet även om vår förståelse av begreppen inte alltid motsvarar kommissionens.

Viljan att gå från elva tematiska mål till fem politiska mål (artikel 4) förtydligar vad respektive fond ska syfta till. Genom att ESF+ har fokus på ett av målen som inte träffar de andra nuvarande ESI-fonderna blir det tydligt att fondsamordning i det praktiska genomförandet av fonderna kommer att handla om komplementära och koordinerade projekt och inte fondgemensamma projekt. Artikel 20, som vi kommenterar nedan, är ett annat exempel på att fondgemensamma projekt med Regionalfonden lämnas lite utrymme att förverkligas. I relation till andra fonder är det just komplementaritet, och inte fondgemensamma projekt, som efterfrågas (t. ex. artikel 8, 10, 20 och 25).

Förslaget om kortare inledande period än sju år för program är vi kritiska till (artikel 14). Kommissionens ambition med förslaget är att skapa flexibilitet för händelser i omvärlden som rimligen inte kan förutses i samband med programmeringen. Vi anser att förslaget kommer att skapa en ryckighet i genomförandet av program då vi tvingas att stanna upp efter fyra år för att omförhandla programmet och starta på nytt därefter.

Ett bättre förslag är att som i Sverige utveckla nationella eller regionala program som i sig själva ger utrymme till flexibilitet. Vår erfarenhet är att programmen för 2007 – 2013 och 2014 – 2020 har varit så pass öppna att först finanskrisen och därefter den stora migrationsströmmen gick att hantera utan programändring. Vi har dessutom dåliga erfarenheter från programändringar mitt i en programperiod så som det skedde 2004.



Den processen skapade förvirring bland stödsökande och avbrott i genomförandet av programmet.

Kommissionens förslag är också att programmen inte ska vara "program" utan strategiska dokument. Ett strategiskt dokument borde kunna skapa den flexibilitet som kommissionen vill åstadkomma med förslaget i artikel 14.

Vi frågar oss också hur förslaget om 5+2 kan fungera i relation till att det kan komma landspecifika rekommendationer (artikel 15) till ett medlemsland varje år under en programperiod som påverkar inriktningen av fonden i ett enskilt medlemsland eller region.

Vi är också förbryllade över kommissionens idé om att "mer utvecklade regioner" ska medfinansieras från kommissionen med 40 procent (artikel 106). Det är anmärkningsvärt att den part som betalar en mindre del av kostnaden för utvecklingsarbetet ska bestämma reglerna för hur medlen får användas.

Vi ser detta förslag också i relation till ambitionen i artiklarna 77 och 78 om möjligheten för ett medlemsland att genomföra administrativa kontroller utifrån nationella regler. Givet att kommissionen ersätter en mindre del av kostnaden för genomförandet anser vi att artiklarna 77 och 78 bör vidgas till att i sin helhet lämna över ansvaret att reglera och följa upp genomförandet av fonden utifrån medlemslandets egna villkor.

Vi föreslår därför att artikel 77 vidgas till att undanta inte enbart 68(1)(a) utan också delarna (b-e). Artikel 68(1)(f-g) kring "management declaration" och "payment forecasts" bör finnas med även i vårt förslag till att vidga artikel 77.

Kommissionens budgetförordning (996/2012) kräver att förbrukningen av EU:s medel ska kännetecknas av en sund ekonomisk förvaltning. Ett medlemsland som fyller villkoren i artikel 78, enligt vårt förslag, bör anses ha uppnått förutsättningar för att tillämpa budgetförordningens krav på ett tillfredsställande sätt. Rimligen har ett enskilt medlemsland i sig ett lika stort intresse av att pengarna används korrekt när mer än hälften av kostnaden för insatserna finansieras av medlemslandet eller regionen.

Nedan lämnar vi synpunkter på enskilda artiklar i kommissionens förslag. När det gäller reglerna kring finansiella instrument saknar vi erfarenheter och kan därför inte ta ställning till förslagen.

## **Artikel för artikel**

### **Art 11 Enabling conditions**

Det är positivt att gå från förhandsvillkor som ska vara uppfyllda innan ett program godkänns till att kunna uppfylla de "nödvändiga villkoren" underhand. Förslaget borde innebära att fler program kan godkännas och implementeringen sätta igång tidigt i programperioden jämfört med vad som gäller denna period.



### **Art 12 Performance framework**

Kommissionens förslag kantraras över till att de nationella/regionala programmen styrs av behovet att nå kommissionens indikatorer mer än att klara av de nationella/regionala utmaningarna. Indikatorerna blir ett mål i sig – faktiska behov blir underordnade.

Vi föredrar att programmet utvecklas med utgångspunkt i förändringsteori och effektkedjor istället för att, som artikeln pekar mot, konstruera ett program utifrån indikatorerna som kanske inte har relevans för vad vi vill göra av fonden i Sverige. Nackdelen blir att kommissionen får mindre möjlighet att aggregera indikatorer på en samlad EU-nivå eftersom vårt förslag sannolikt ger en stor bredd av icke jämförbara indikatorer.

### **Art 14 Mid-term review**

Se inledande kommentarer.

### **Art 15 Measures linking effectiveness of Funds to sound economic governance**

Det är inte tydligt i artikeln vad det innebär ifall ett medlemsland inte har några landspecifika rekommendationer (CSR) för exempelvis arbetsmarknadsområdet så som det har varit för Sverige under flera år. Rimligen går vi då fria från årliga interventioner från kommissionen för vad Socialfonden ska riktas in mot.

Artikeln är väldigt detaljrik och följderna specificerade för de fall ett medlemsland inte följer rekommendationerna.

### **Art 20 Joint support from the ERDF, the ESF+ and the Cohesion Fund**

Korsfinansiering kan vara ett bra verktyg men formuleringen i artikeln med tillämpningen av "den andra" fondens bestämmelser för stödberättigande gör korsfinansieringen svår att tillämpa. Formuleringen bör tas bort eftersom den kommer att försvåra, för att inte säga förhindra, fondsamordningen.

Istället bör fonderna kunna användas, inte enbart 10 procent utan, 49 procent av stödet från den egna fonden till insatser av den andra fondens karaktär, med den egna fondens regler om stödberättigande.

### **Art 21 Transfer of resources**

Förslaget är positivt då flexibiliteten underlättar för oss att reagera på förändringar i omvärlden.



### **Art 25 Community-led local development**

Genomförandet av lokalt ledd utveckling (LLU) hade underlättats om finansieringen kom från en enda fond.

I Sverige är det Jordbruksverket som förvaltar LLU. Landsbygdsprogrammet ligger utanför förslaget till ny gemensam förordning. Vad innebär det för svensk del när det gäller finansiering och genomförande av LLU i nästa programperiod?

### **Art 31 Financing for technical support of Member States**

Vi stödjer förslaget med en flat-rate för TA-medlen. Samtidigt vill vi peka på det faktum att kommissionen föreslår (artikel 106) att deras medfinansiering till mer utvecklade regioner ska vara 40 procent av de stödberättigade kostnaderna. Det innebär att summan TA-medel till Sverige blir lägre även givet att den totala tilldelningen från ESF+ motsvarar dagens tilldelning.

### **Art 37 Transmission of data**

Vi ser en tydlig utveckling mot en mer indikatorstyrd programmering, där indikatorer får en stor roll i vilka insatser som är möjliga att genomföra i programmen. Vår erfarenhet är att det råder högt ställda förväntningar på rapporterade utfall av indikatorer redan tidigt under programperioden och med nya krav på utfallsrapportering varannan månad har dessa förväntningar utökats kraftigt. Redan fyra år efter att det första projektet i teorin kan starta förväntas programmen ha uppnått de kvantitativa delmålen.

Prestationsöversynen baseras i huvudsak på indikatorer och dess utfall. Indikatorerna får därmed indirekt en starkt styrande och avgörande roll när det gäller synen på resultat och framgång inom sammanhållningspolitiken. Det ställer höga krav på att programmen mäter rätt saker och framförallt det som går att mäta under ett projekts genomförande. Det kräver också att det beviljade projektet genomför satsningar som direkt leder till utfall på dessa indikatorer.

Problemet med en indikatorstyrd programmering är att indikatorerna tenderar att bli ett mål i sig där programmets inriktning fokuserar på att uppnå utfall på dessa, snarare än att ta sikte på önskvärda förändringar inom politikområdet på nationell och regional nivå. Ett annat scenario är att indikatorerna inte ses som mål och läggs till i efterhand, då troligen med avsikt av kausalitet och relevans.

Vi vill här också hänvisa till Revisionsrätten som i en nyligen publicerad rapport drar slutsatsen att indikatorerna bör vara mer äkta och kvantifierade för att visa på faktiska resultat på programnivå.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Europeiska revisionsrätten "Urvalet och övervakningen av Eruf- och ESF-projekt under perioden 2014 – 2020 inriktas fortfarande främst på utfall". 2018 nr 21.



Vi uppskattar att kommissionen vill ta bort kravet att rapportera indikatorerna i en årlig genomföranderapport till kommissionen en gång per år. Å andra sidan är förslaget att indikatorer ska rapporteras till kommissionen sex gånger per år en avsevärd ökning av kravet på rapportering, även om vi inte behöver leverera textavsnitt till rapporterna.

Kommissionen vill att indikatordata på EU-nivå ska vara aktuell, och att med dagens årliga rapportering kan den data de får vara upp till två år gammal. Vi förstår att kommissionen vill ha tillgång till mer aktuell data, men redan en fördubbling av rapporteringskravet till två gånger per år skulle förbättra aktualiteten påtagligt.

Vi anser att den samlade nyttan med rapporter varannan månad inte motsvarar den administrativa kostnaden för detta. Ett alternativ är att rapportera två eller tre gånger per år. En sådan periodicitet har potential att visa på manifesta förändringar mellan tillfällena för rapportering. En rapportering varannan månad skulle påvisa en marginell och osäker utveckling.

Jämfört med nuvarande programperiod är förslaget att inte ha särskilda resultatindikatorer för YEI vilket innebär att en tabell mindre ska rapporteras till kommissionen. I övrigt är förändringarna av indikatorerna små, och vi ska i princip hämta in och rapportera samma indikatorer som rapporterades i den senaste årliga genomföranderapporten.

### **Art 39 Evaluations by the Member State**

Artikel ställer enbart ett krav på en tidpunkt för en utvärdering, nämligen den 30 juni 2029. I övrigt är medlemsländerna fria att genomföra utvärderingar utifrån en egen planering vilket vi uppskattar.

### **Art 42 Emblem of the Union**

Vi är positiva till att fondnamnet inte längre ingår i emblemet. Det minskar den administrativa bördan och kostnaden hos oss och bland stödmottagare.

### **Art 43 Communication officers and networks**

Från en svensk horisont är det oklart var en nationell kommunikationssamordnare (pkt 1) ska placeras och hur ansvarsförhållandena mellan denna och de kommunikationsansvariga för varje program (pkt 2) ska fungera. Detta är mer en nationell fråga än en fråga för kommissionen. Inte desto mindre bör den redas ut ut innan programperioden startar.



### **Art 46 Forms of Union contribution to programmes**

Artikeln är ett positivt steg i riktning mot resultatbaserad styrning och förenklingar.

### **Art 48 – 51 Forms of grants**

Vi är genomgående positiva förslag till förenklingar, och att de ska gälla samtliga fonder inom den gemensamma förordningen.

### **Art 73 Audit of operations**

Vi föreslår att artikeln utgår. Det rimliga är att revisionsmyndigheten inriktar sig på systemrevisioner som hjälper de förvaltande myndigheterna att förbättra sin uppföljning och kontroll av projekten samt sitt förvaltnings- och kontrollsystem i allmänhet.

Vår uppfattning är att revisioner av projekt har en mycket liten positiv effekt, särskilt som vi tillämpar förenklad kostnadsredovisning i stor utsträckning.

### **Art 74 Single audit arrangements**

Innebörden i förslaget är bra, men kommissionen borde gå ännu längre och slopa beloppsbegränsningen i pkt 3.

### **Art 77 Enhanced proportionate arrangements**

Se vår inledande kommentar.

### **Art 88 Reimbursement of eligible expenditure...**

I fall revisionsmyndigheten har lämnat ett uttalande om modeller för förenklade kostnadsalternativ så bör kommissionen beakta det i sin bedömning av modellerna.

### **Art 89 Financing not linked to costs**

Artikel lämnar ett intressant utrymme att genomföra insatser som inte är kopplade till kostnader. Det är ett bra förslag på väg mot ett mer resultatbaserat genomförande av fonderna.

### **Art 106 Determination of co-financing rates**

Det är inte proportionellt att kommissionen sätter upp regelverket när deras medfinansieringsgrad är 40 procent. Se våra kommentarer inledningsvis.



Yttrande har beslutats av generaldirektören efter föredragning av Håkan Forsberg, stf. myndighetschef.

Lars Lööv

Håkan Forsberg