

**Statsrådets redogörelse till riksdagen
för lagstiftningen om regionutveckling
och EU:s regional- och strukturpolitik**

Innehåll

1	Inledning	4
1.1	Syftet med redogörelsen	4
1.2	Sammanfattning	7
1.3	Regionerna i Finland på 2020-talet	12
1.4	Regionutvecklingens och -politikens faser	21
2	Genomförandelagen	27
2.1	Regionutvecklingens mål 2 §	28
2.2	Myndigheter och deras roller samt andra aktörer inom regionutveckling	32
2.2.1	Ansvar för regionutvecklingen 6 §	32
2.2.2	Landskapsförbund 7 § och 8 § samt 17 §	37
2.2.3	Arbets- och näringsministeriet som samordnare av planeringen, genomförandet och uppföljningen av regionutveckling 9 §	41
2.2.4	Arbets- och näringsministeriet som förvaltningsmyndighet 12 §	45
2.2.5	Förmedlande organ 10–11 §	48
2.2.6	Delegationen för förnyelse i regionerna 15 §	54
2.2.7	Övervakningskommittén 16 §	57
2.2.8	Landskapens samarbetsgrupper 19–23 §	60
2.3	Programplanering och samarbetsförfaranden	63
2.3.1	Regionutvecklingsbeslut 24 §	63
2.3.2	Landskapsprogrammet 25–26 §	66
2.3.3	Regionutvecklingsdiskussioner 27 §	70
2.3.4	Samarbetsavtal och hållbar stadsutveckling 28 §, 30 §	75
2.3.5	Beredning och genomförande av partnerskapsöverenskommelsen och regional- och strukturpolitiska program 29 §	79
2.3.6	Målet för europeiskt territoriellt samarbete (Interreg)	85
2.3.7	Stödområdesindelning 43 §	90
3	Finansieringslagen	93
3.1	Utgångsläge	93

3.2	Stödformer 9–16 §	94
3.3	Stödförfarande 19–30 §, 38–55 §	100
3.4	Stödberättigande 17 §.....	114
3.5	Kostnadsmodeller 17, 30 §	118
3.6	Målet med europeiskt regionalt samarbete (Interreg) 59–69 §	127
4	Finansieringens konsekvenser	131
	Bilaga 1. Stödformer 2021–2027 Ett förnybart och kompetent Finland 2021–2027 EU:s regional- och strukturpolitiska program.....	135
	Källor.....	136

1 Inledning

1.1 Syftet med redogörelsen

Lagstiftningen om genomförande och finansiering av regionutvecklingen reviderades 2021. I samband med beredningen fastslogs i regeringspropositionen att en redogörelse om uppföljningen av genomförandet av lagstiftningen ska lämnas till riksdagen.

Syftet med redogörelsen är att bedöma och beskriva regionutvecklingen och lagstiftningen om regionutveckling samt genomförandet av dessa. Föremål för granskningen är *lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik 756/2021* (genomförandelagen) och *lagen om finansiering av projekt inom regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik 757/2021* (finansieringslagen).

I redogörelsen bedöms funktionsdugligheten och effektiviteten hos systemet för utveckling av regionerna och finansieringen som grund för den lagstiftningsreform som inleds 2026. Lagstiftningen bedöms med avseende på tillgängliga resurser. Tanken är att den nya lagstiftningen om regionutveckling och EU:s regional- och strukturpolitik ska träda i kraft från och med början av 2028 när den nya EU-programperioden börjar.

Målet med lagreformen år 2021 var att uppdatera målen, planeringen och verksamhetssätten för utvecklingen av regionerna så att de motsvarar den föränderliga verksamhetsmiljön. Dessutom strävade man efter att förtydliga lagarnas struktur och lätta på regleringen. Målet var också att integrera den

nationella och EU:s regional- och strukturpolitik till en effektiv helhet, så att de nationella riktlinjerna för regionutveckling och medlen från EU:s fonder stödjer varandra. EU:s regional- och strukturpolitik kompletterar och stöder den nationella regionutvecklingen.

I denna redogörelse lyfts lagstiftningsrelaterade granskningsobjekt fram som bakgrund till den kommande lagstiftningsreformen. Redogörelsen innehåller ännu inga riktlinjer för lagstiftningsreformens innehåll.

Centrala granskningsobjekt i redogörelsen är delområden i modellen för nationell regionutveckling i fråga om den s.k. genomförandelagen, såsom nationell koordinering och samordning, statsrådets samarbete och dialog med regionerna samt statsrådets regionutvecklingsbeslut och landskapsprogrammen.

När det gäller EU:s regional- och strukturpolitiska program granskas i redogörelsen särskilt programmets beredning och förvaltning. För förvaltningens del är myndigheternas roller och uppgifter ett centralt granskningsobjekt. Dessutom innehåller redogörelsen en granskning av förvaltningen av Interregprogrammen i Finland och genomförandet av den nationella medfinansieringen. Vad gäller finansieringslagen är föremålet för granskningen de stödformer, stödförfaranden, stödberättigande och kostnadsmodeller som används i finansieringen av ovan nämnda program.

Beredningen av redogörelsen har stötts av en arbetsgrupp med representanter från centrala ministerier, landskapsförbund, närings-, trafik- och miljöcentraler (nedan NTM-centralen) samt Kommunförbundet. Vid arbets- och näringsministeriet deltog i beredningen av redogörelsen arbetsgruppens ordförande, regionutvecklingsdirektör Johanna Osenius, samt medlemmarna i sekretariatet, ledande sakkunniga Petra Stenfors, Hanna-Maria Urjankangas och Valtteri Karhu, konsultativ tjänsteman Riitta Vartia samt specialsakkunniga Milla Ohrankämnen och Pirkko Jukka. Redogörelsen har också behandlats i delegationen för förnyelse i regionerna (AUNE) samt i ministerarbetsgruppen för främjande av sysselsättning och företagande.

Ett offentligt samråd om redogörelsen ordnades i mars–april 2025. Utkastet till redogörelsen fick 58 remissvar från landskapsförbunden, kommunsektorn, NTM-centralerna, ministerierna och organisationerna. Redogörelsen färdigställdes på basis av denna respons. Vad gäller genomförandelagen betonades i kommentarerna synpunkter på betydelsen av aktörernas roller (olika aktörer betonade olika aktörers roller) och särskilt betydelsen av samarbete, som också ansågs förverkligas väl. I remissvaren lyftes bland annat fram vikt av långsiktighet i programarbetet och den strategiska planeringen inom regionutvecklingen, vilket särskilt ministerierna betonade medan landskapsförbunden ansåg att den nuvarande tidsplanen fungerar. Dessutom betonades behovet av att samordna EU-programarbetet och den nationella beredningen. När det gäller finansieringslagen gällde kommentarerna särskilt behovet av att göra stödförfarandena smidigare och enklare. Dessutom betonas i remissvaren om Interregprogrammen huvudsakligen de framtida behoven att utveckla EU-rättsakter som gäller förvaltningen och genomförandet av programmen. En sammanfattning av remissvaren har upprättats separat.

Arbets- och näringsministeriet (ANM) lät göra en utomstående utvärdering av modellen för nationell regionutveckling samt av dess funktion och effektivitet som bakgrund till redogörelsen. Utvärderingen genomfördes av Östra Finlands universitet i samarbete med MDI och blev färdig i maj 2024. Utvärderingen baserar sig på en analys av omfattande intervju- och enkätmaterial. I utvärderingen lyfter man fram de olika synpunkterna och förväntningarna på modellens funktion och utveckling som förekommer inom aktörsfältet för regionutveckling. Kapitel 1.4 *Regionutvecklingens och politikens faser* grundar sig i sin helhet på en utvärdering.

I avsnitten om genomförandelagen har man också utnyttjat andra utvärderingar som gäller regionutveckling, såsom bedömningen av avtalsbaserad verksamhet, den årliga deltagarenkäten om regionutvecklingsdiskussioner, enkäten om myndigheternas roller och målen för regionutveckling som genomfördes bland aktörerna i maj 2024, annat enkätmaterial samt den nationella dialog som genomfördes i samband med regionutvecklingsdagarna i december 2024 om ämnet: *Mikä tuo aluekehittäjä t yhtein? (Vad för samman regionutvecklarna?)*, i vilken deltog ca 80 regionutvecklingsexperter på nationell, regional och lokal nivå.

Som material för utvärderingen av bestämmelserna om finansiering av projekt har man använt intervjuer med representanter för finansierande myndigheter som fungerar som förmedlande organ, enkäter riktade till finansierande myndigheter (finansiärer och betalare), en bredare intressegruppsenkät för utvärdering av regleringen av stödformer, intervjuer med representanter för avdelningen för *regioner och tillväxttjänster* vid arbets- och näringsministeriet, styr- och kontrollbesök hos förmedlande organ och frågor som ställts vid utbildningstillfällen.

Arbets- och näringsministeriet ansvarar för de observationer som gjorts utifrån materialet och intressegruppsberedningen och för redogörelsens innehåll.

1.2 Sammanfattning

Syftet med den nuvarande lagstiftningen om regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik var att samordna den nationella regional- och strukturpolitiken och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik till en effektiv helhet. Syftet var att uppdatera målen, planeringen och verksamhetssätten inom regionutvecklingen så att de motsvarar förändringarna i omvärlden och överensstämmer med Europeiska unionens mål och de nationella målen. Syftet var också att stödja och främja en verkningsfull växelverkan och avtalsbaserad verksamhet i regionutvecklingen samt att skapa klarhet i regleringen och minska stödmottagarnas och myndigheternas administrativa börda.

Lagstiftningen stöder i huvudsak väl främjandet av målen för regionutvecklingen samt dess strategiska planering och genomförande. Lagstiftningen har inte till alla delar lyckats stödja de mål som ställts upp för den.

Definitionen av regionutveckling som en samarbetsbaserad verksamhet med flera aktörer som förenar olika förvaltningsområden är lyckad. Att utvecklingen bygger på samarbete mellan aktörerna stöder för sin del flexibiliteten i genomförandet av regionutvecklingen i föränderliga situationer. Även de mål

som fastställts i lagen om regionutveckling är fortfarande relevanta och helheten är balanserad, men framträdande teman som säkerhet, biologisk mångfald eller differentiering av regionerna ska granskas när lagen revideras.

Syftet med den nuvarande lagstiftningen var särskilt att samordna den nationella regional- och strukturpolitiken och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik till en effektiv helhet. På regional nivå fungerar samordningen bra och landskapsprogrammet fungerar som en gemensam strategi som styr regionutvecklingsarbetet. EU-programmet är ett centralt verktyg för genomförandet av regionutvecklingen i regionerna. Med tanke på den nationella planeringen har man inte lyckats uppnå målet. Svårigheterna med samordningen hänger främst samman med bristande matchning mellan beredningstidtabellerna för den nationella regionutvecklingen och EU-programperioderna, vilket skapar motstridigheter i planeringsprocesserna för regionutvecklingen.

Den nationella strategiska planeringen av regionutvecklingen grundar sig på statsrådets regionutvecklingsbeslut som upprättas för varje regeringsperiod och landskapsprogrammet som upprättas för varje kommunalvalsperiod och där de nationella prioriteringarna beaktas. Regionutvecklingsarbetets långsiktighet motiverar emellertid behovet av strategisk planering på längre sikt på både nationell och regional nivå. En planeringstidtabell som sträcker sig över en regeringsperiod iakttas också i flera andra förvaltningsområdets strategier. Det är dock viktigt att bevara kopplingen till det politiska beslutsfattandet och flexibiliteten att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön.

Regeringens regionutvecklingsbeslut bör vara en central nationell målbild som för sin del drar upp riktlinjer för beredningen av EU-programmet, men det är sällan som beredningstidtabellerna möjliggör denna koppling. Behovet av att samordna EU-programarbetet och den nationella utvecklingen kommer att betonas i fortsättningen, eftersom de nationella resurserna för regionutveckling har minskat. De nationella målen kan kopplas till EU-målen både med hjälp av EU-programmets nationella teman och i den regionala verksamheten.

Arbets- och näringsministeriet har tillsammans med de förmedlande organen byggt upp programmet *Ett förnybart och kompetent Finland*, som tillgodoser regionernas behov och är flexibelt i föränderliga situationer. Ministeriet har emellertid inte i tillräcklig utsträckning kunnat styra prioriteringen av åtgärder och förvaltningen i programmets beredningsskede, vilket bland annat har lett till variation i programstrukturen, stödformer, kostnadsmodeller och informationssystemets struktur.

Det ökade antalet förmedlande organ har tydligt försvagat kostnadseffektiviteten i fråga om EU-programmets förvaltning. Med tanke på de styr- och kontrollbesök som hittills har genomförts fungerar förvaltnings- och övervakningssystemet emellertid i regel bra. Syftet är också att stödja och främja en effektiv växelverkan och avtalsbaserad verksamhet i regionutvecklingen, skapa klarhet i regleringen och minska stödmottagarnas och myndigheternas administrativa börda. Lagstiftningen har lyckats ganska bra med att främja växelverkan och dess effektivitet, men den administrativa bördan har till och med ökat ställvis. Växelverkan i anknytning till regionutvecklingen har förstärkts särskilt inom ramen för processen för regionutvecklingsdiskussionerna mellan ministerierna och regionerna, som har införts i lagstiftningen som ett nytt förfaringsätt.

Till denna process hör också ett starkt ömsesidigt samarbete mellan de ministerier som deltar i regionutvecklingen och bättre information från statsrådet om regionernas situationer och behov. Processen har också för sin del stött dialogen inom och mellan regionerna: den senare när regionutvecklingsdiskussionerna har genomförts gemensamt mellan landskapen och den förstnämnda särskilt i landskapsspecifika diskussioner. Vid utvecklingen av processen för regionutvecklingsdiskussionerna bör man särskilt beakta perspektiven att öka effektiviteten och minska den administrativa bördan.

Utöver diskussionerna upprätthålls dialogen inom ramen för *delegation för förnyelse i regionerna*, som sammanför centrala aktörer inom regionutveckling, och dess beredningsnätverk. Lagstiftningen gör det möjligt att utforma delegationens verksamhet så att den motsvarar den aktuella politiska målbilden. Ett centralt mervärde för delegationen är att gemensamt diskutera beredningar som påverkar regionutvecklingen och lyfta fram olika perspektiv.

Det är möjligt att utveckla delegationens genomslag inom ramen för de nuvarande bestämmelserna genom att uppmärksamma kommunikationen och anknyta till det politiska beslutsfattandet.

Utnyttjande av avtalsbaserad verksamhet har betraktats som fungerande och effektivt ur parternas perspektiv. Avtalsbaserad verksamhet förutsätter en tät dialog mellan flera aktörer och är till sin natur ett förfarande som gäller en begränsad grupp. Vid genomförandet av regionutvecklingen behövs det också mer allmänt tillgängliga verktyg.

I samband med lagstiftningen strävade man efter att lätta på planeringssystemet för regionutveckling. Ansvar för regionutvecklingen ligger fortfarande hos staten och kommunerna, vilket anses vara viktigt. Strävan efter att lätta på planeringssystemet har inneburit att bland annat genomförandeplanerna för landskapsprogrammen och den gemensamma behandlingen av dem har lämnats utanför lagstiftningen. I stället ligger tyngdpunkten för regionutvecklingsdiskussionerna som införts som ett nytt förfaringssätt på en strategiskt högre nivå, vilket lämpar sig bättre för en dialog mellan ministerierna och landskapen. Som förfaringssätt medför dock detta i samband med nuvarande förfaringssätten en större administrativ börda än tidigare.

På nationell nivå ansvarar arbets- och näringsministeriet för samordningen av regionutvecklingen och en stor del av de ministerier som preciserats i förordningen deltar i arbetet. Samarbetet mellan ministerierna är centralt, eftersom regionutvecklingen påverkas av åtgärder och beslut inom många olika förvaltningsområden. I och med processen för regionalutvecklingsdiskussioner har ministeriernas deltagande i planeringen, genomförandet och uppföljningen av regionalutvecklingen stärkts ytterligare. Samtidigt har tiden som läggs ner på samarbetsprocesserna blivit längre.

Stads- och landsbygdspolitiken är nära kopplad till regionutvecklingen som helhet. Båda har sina egna processer för samarbete och växelverkan, som delvis överlappar med förfarandena för regionutveckling.

Landskapsförbundets roll som regionutvecklingsmyndighet i sitt område är i huvudsak tydlig. Samarbetet mellan landskapsförbundet och centrumstaden

är emellertid ibland spänt, eftersom särskilt centrumstaden har en självständig och stark roll i innovations-, tillväxt- och livskraftspolitiken. Landskapsförbundets roller som å ena sidan intressebevakare och å andra sidan regionutvecklingsmyndighet som främjar utvecklingsarbetet kan i vissa situationer vara motstridiga ur utomstående partners perspektiv.

Samarbetet mellan den nationella nivån och regionerna upplevs som en kritisk faktor i regionutvecklingen. Ett centralt utvecklingsobjekt i fortsättningen är att öka det regionöverskridande samarbetet ytterligare i förhållande till landskapsspecifika beredningar. Det är motiverat att utnyttja och stärka grunden för regionutveckling med flera aktörer även i fortsättningen.

Målet med finansieringslagstiftningen var att minska den administrativa bördan för myndigheterna och stödmottagarna. Detta mål har delvis uppnåtts, men under genomförandet av lagstiftningen har man stött på många utmaningar. Finansieringsregleringen har i sin helhet varit motiverad och fungerande.

Med stödförfarandet för projekt har man strävat efter tydlighet, mindre administrativ börda och likabehandling av stödmottagarna. Jämfört med den tidigare lagstiftningen har en bestämmelse om offentliggörande av utlysningen av stöd samt bestämmelser om ändringsansökan och ändring av stödbeslut fogats till lagstiftningen. Dessa har förtydligat genomförandet, även om praxisen inte har förändrats särskilt mycket.

I finansieringslagen föreskrivs om en ny gruppprojektmodell, som bedömdes öka det administrativa arbetet och de administrativa kostnaderna i samband med det förmedlande organets finansieringsuppgifter. Å andra sidan bedömdes den underlätta projektförvaltningen i sökandeorganisationerna och i samband med det förmedlande organets betalningsuppgifter. Genomförandet av gruppprojekt har varit mycket utmanande särskilt på grund av de olika kombinationerna av åtgärder. Detta är problematiskt eftersom det finns ett betydande antal gruppprojekt i förhållande till det totala antalet projekt. Utgångspunkterna för den i lagen föreskrivna modellen var motiverade, men konsekvenserna av dess genomförande kunde inte förutses i tillräcklig utsträckning.

I lagstiftningen infördes EU:s förenklade kostnadsmodeller som ska användas i större utsträckning som en del av stödförfarandet. De bedömdes på förhand leda till en minskning av myndigheternas administrativa börda och en förenkling av projektförvaltningen. Målet har delvis uppnåtts eftersom modellerna delvis har effektiviserat utbetalningspersonalens arbete och gjort den övriga projektförvaltningen smidigare. Modellerna har tagits fram med tanke på kunden och intressegrupperna har varit nära involverade. Å andra sidan finns det för många kostnadsmodeller. Några av modellerna har förblivit nästan helt oanvända. Modellernas och lagstiftningens mångfald har också belastat kunderna och myndighetsförvaltningen samt utvecklingen av informationssystem.

Möjligheterna med det nuvarande programmet har varit ett strategiskt val. Utbudet av stödformer är brett, vilket försvagar kundorienteringen och skapar fördröjningar i digitaliseringen av tjänsterna. Genom att prioritera programmet innehåll och minska överlappningar mellan aktörernas roller kan man avsevärt bidra till att förenkla administrationen och utvecklingen av informationssystem.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att lagstiftningens mål har uppnåtts delvis. Vid bedömningen av uppnåendet av målen i finansieringslagen ska man skilja mellan regleringens utgångspunkter och hur tillämpningen fungerar i praktiken. En lyckad beredning av programinnehållet och dess förvaltning innebär ett sömlöst samarbete mellan förhandlingarna om EU-förordningar, beredningen av programinnehållet, lagstiftningsberedningen, förvaltningen och informationssystemen. I de kommande lagstiftningsreformerna bör man fortfarande fästa särskild uppmärksamhet vid att öka verkningsfullheten och minska den administrativa bördan. Dessutom ska mängden av statsrådets förordningar som meddelas med stöd av finansieringslagen bedömas noggrant.

1.3 Regionerna i Finland på 2020-talet

Coronapandemin som började 2020 avbröt den ekonomiska och sysselsättningstillväxten som hade börjat 2016 och Finland hamnade i en recession.

Sysselsättningen minskade särskilt inom servicebranscherna. Återhämtningen började dock snart och bruttonationalprodukten och sysselsättningsgraden nådde rekordnivåer 2022. År 2022 inledde Ryssland sitt anfallskrig mot Ukraina, inflationen ökade och räntenivån steg. Finland hamnade i en lindrig recession och 2023 vände sysselsättningen nedåt. Sedan början av Rysslands anfallskrig har den ekonomiska situationen försvagats i hela Finland. Antalet permitteringar, konkurser och företag som lagts ned har ökat, arbetslösheten har vuxit, sysselsättningsgraden har sjunkit och antalet lediga jobb har minskat.¹ År 2025 orsakar de tullavgifter som införs av Förenta staterna osäkerhet och försvagar tillväxtutsikterna.

År 2022 var bruttonationalprodukten per capita i hela landet 47 897,6 euro. Det finns emellertid betydande skillnader mellan landskapen. I Nyland var bruttonationalprodukten per invånare betydligt högre än i andra landskap, 60 375,8 euro, och svagast var situationen i Päijänne-Tavastland, 37 708,0 euro. Under åren 2010–2022 har bruttonationalprodukten per invånare förbättrats särskilt i Kajanaland och Lappland. Den svagaste relativa tillväxten i förhållande till invånarantalet har förekommit på Åland, Österbotten och Nyland. Enligt Statistikcentralen minskade Finlands bruttonationalprodukt med 0,2 procent under hela 2024. I december 2024 uppskattade finansministeriet att Finlands bruttonationalprodukten minskade med 0,3 procent år 2024 jämfört med föregående år och ministeriet förväntar att bruttonationalprodukten ökar med 1,6 procent år 2025 och med 1,5 procent åren 2026 och 2027.²

Den kommunala ekonomin stärktes tydligt åren 2020–2023. Den positiva utvecklingen förklaras framför allt av engångsfaktorer, i synnerhet de stödåtgärder som staten riktat mot den kommunala ekonomin på grund av coronasituationen, tidsmässiga faktorer i anslutning till social- och hälsovårdsreformen samt det ovanligt höga skatteintäktsutfallet, då kommunerna delvis

¹ Alasalmi, J., Toikka, M., Ritala, A. (2024). Itäisen ja pohjoisen Suomen aluetaloudellinen kehitys. Datahuone-raportti 4/2024.

² Finansministeriet (2024). Ekonomisk översikt, vintern 2024. Finansministeriets publikationer 2024:68 (på finska).

fick skatteintäkter enligt de gamla kommunalskattesatserna och intäktsandelarna från samfundsskatten före social- och hälsovårdsreformen.³ År 2024 försvagades den kommunala ekonomin, men mindre än förväntat, dvs. kommunerna verkar delvis ha lyckats med sina anpassningsåtgärder⁴. Det beräknas att den kommunala ekonomin försvagas ytterligare åren 2025–2028. Försvagningen av den kommunala ekonomin beror framför allt på ökade verksamhetsutgifter. Den ekonomiska situationen är svår särskilt i de kommuner som har än äldre befolkning och som ligger i landskapens utkanter och förlorar invånare.⁵ Förutom den svagare kommunala ekonomin utmanas regionerna av välfärdsområdenas svårigheter. Alla välfärdsområden har upprättat förändrings- och anpassningsplaner för att balansera sin ekonomi.⁶

Den åldrande befolkningen försvagar Finlands ekonomiska utveckling och de offentliga finansernas hållbarhet. År 2023 föddes endast 43 383 barn levande i Finland och det totala fruktsamhetstalet var 1,26, vilket är den lägsta födelseenivån i statistiken som förts sedan 1776. Det finns betydande skillnader i födelsetal mellan landskapen. Kymmenedalen hade det lägsta totala fruktsamhetstalet på 1,10 och Mellersta Österbotten det högsta på 1,70. Inte ens Mellersta Österbottens tal räcker till för att befolkningen ska reproduceras. Senast det totala fruktsamhetstalet för hela landet var över nettoreproduktionstalet (2,1) var 1968 (2,15). År 2023 var det endast i Nyland av alla landskap där den naturliga befolkningsökningen var positiv. Att födelsetalet minskar är inte exceptionellt för Finland, utan det är fråga om en global trend. I en nordisk jämförelse är den totala fruktsamheten i Finland emellertid den lägsta och i Finland föder kvinnor i genomsnitt sina barn något senare än i övriga Norden.

³ Finansministeriet (2024). Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024. Promemoria 11.9.2024.

⁴ Kommunförbundet (2025). Kuntien talous 2024. Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvot 2024.

⁵ Finansministeriet (2024). Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024. Promemoria 11.9.2024.

⁶ Finansministeriet (2024). Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024. Promemoria 11.9.2024.

Befolkningen fortsätter koncentreras till stadsområden. Enligt Finlands miljöcentrals klassificering av stads- och landsbygdsområden åren 2010–2023 ökade befolkningen i stadsområden med 10,7 procent medan den i landsbygdsområden minskade med 11,3 procent. År 2023 bodde 73,0 procent av finländarna i stadsområden och 25,7 procent på landsbygden. Befolkningen ökade mest i de inre stadsområdena och minskade mest i kärnlandsbygden och på glesbygden. Den bostadsortsbaserade statistiken ger dock inte en fullständig bild av befolkningen som vistas i varje område, eftersom människor i praktiken inte bara vistas på sin bostadsort. Multilokaliteten har ökat under de senaste decennierna, i synnerhet tack vare förändringarna i arbetsplatsbundenhet, den ökade fritiden, urbaniseringen samt utvecklingen av transport- och kommunikationstekniken.⁷ Beroende på beräkningssättet uppgår antalet fritidsinvånare i Finland till 2,4–2,9 miljoner och fritidsbostäder används en allt längre tid, i genomsnitt 103 dagar per år (79 dagar år 2016).⁸

Åren 2010–2023 ökade befolkningen i sju landskap medan den minskade i tolv. Sedan 2016 har den naturliga befolkningsökningen i Finland varit negativ och befolkningsökningen har grundat sig på invandring. I fråga om migrationen inom landet är det få landskap som vinner, år 2023 var det bara fyra landskap – Birkaland, Nyland, Egentliga Finland och Åland – som hade ett inflyttningsöverskott. Däremot hade alla landskap ett inflyttningsöverskott från invandringen. Nettoinvandringen 2023 var rekordhög med 57 914 personer. En betydande del av dessa var ukrainare som fick hemvissträtt (19 604 vandrade in 2023). Finlands befolkning blir alltmer internationell och 2023 hade var tionde finländare ett främmande språk som modersmål och 16 procent av barnen föddes till mammor med främmande språk som modersmål. Majoriteten av personerna med främmande språk som modersmål bor i stadsområden. Enbart i Esbo, Helsingfors och Vanda bodde år 2023 48,8 procent (272 668) av de personer som har främmande språk som modersmål i Finland. Bland landskapen förekom den största andelen av personer med

⁷ Lehtonen, O., Huovari, J., Kujala, P., Saukkonen, P., Vaahtoniemi, S., Vartiainen, N. (2023) Effekterna av multilokalitet på den kommunala ekonomin. Flermetodsundersökning av kommunerna i Fastlandsfinland. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:27 (på finska, presentationsblad på svenska).

⁸ Voutilainen, O., Korhonen, K., Ovaska, U., Vihinen, H. (2021). Stugbarometern 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 47/2021.

främmande språk som modersmål i Nyland (18,0 %) och den minsta i Södra Österbotten (3,7 %).

Den ökade invandringen påverkade den befolkningsprognos som Statistikcentralen publicerade 2024 och den avvek avsevärt från prognosen för 2021. Enligt Statistikcentralen fördröjer en nettoinvandring på nuvarande nivå att demografiska försörjningskvoten börjar öka, men förhindrar den inte helt. Konsekvenserna av ett lågt födelsetal för åldersstrukturen skulle även med den nuvarande befolkningsutvecklingen framträda senast på 2060-talet.⁹ Invandring hjälper emellertid inte till att återställa den ekonomiska försörjningskvoten, om invandrarna inte sysselsätts. Andelen av personer med främmande språk som modersmål som är förmånstagare hos FPA framhävs i utkomstskyddet för arbetslösa och förmåner för barnfamiljer¹⁰. Personer med främmande språk som modersmål omfattar även personer födda i Finland.

Det finns och kommer att finnas betydande skillnader i den demografiska försörjningskvoten mellan regionerna, det vill säga andelen personer under 15 år och personer över 65 år per hundra personer i arbetsför ålder. År 2023 var den demografiska försörjningskvoten för hela landet 61,9. Svagast var situationen i Södra Savolax (82,3) och bäst i Nyland (51,3). Av områdestyperna enligt Finlands miljöcentrals klassificering av stads- och landsbygdsområden är den demografiska försörjningskvoten sämst på glesbygden (96,1) och bäst i inre stadsområden (50,8).

Under åren 2019–2023 ökade antalet arbetsplatser i sju landskap och minskade i tolv. Vid samma tidpunkt ökade antalet arbetsplatser endast i 86 av Finlands 309 kommuner. I majoriteten av kommunerna som förlorade arbetsplatser minskade även befolkningen. Särskilt i områden där andelen personer i arbetsför ålder är liten är det viktigt att så många personer i arbetsför ålder som möjligt arbetar. Recessionen har emellertid sänkt sysselsättningsgraden. I januari 2025 var sysselsättningsgraden bland 15–64-åringar 70,8

⁹ Statistikcentralen (2024). Meddelande 24.10.2024. En nettoinvandring på nuvarande nivå uppskattas upprätthålla befolkningsökningen.

¹⁰ FPA (2023). Bland förmånerna som personer med invandrarbakgrund får framhävs förmåner för barnfamiljer och förvärv av yrkeskompetens. Meddelande 22.8.2023 (på finska).

procent.¹¹ Andelen arbetslösa arbetssökande av arbetskraften var 12,0 procent i januari 2025, det vill säga 1,1 procentenheter högre än året innan. Både antalet högt utbildade arbetslösa och antalet långtidsarbetslösa har ökat. Bland landskapen var arbetslösheten högst i Norra Karelen (15,5), Päijänne-Tavastland (14,8), Kymmenedalen (14,3), Södra Karelen (14,2) och Mellersta Finland (14,0). Den lägsta andelen arbetslösa fanns i landskapen Åland (5,4), Österbotten (7,2), Södra Österbotten (9,0) och Mellersta Österbotten (9,6).¹²

Även om antalet lediga jobb är lågt och arbetslösheten har ökat, kommer arbetskraftsbristen att öka igen när ekonomin börjar växa. Dessutom förvärras situationen av matchningsproblemet. Redan nu i Lappland ökar investeringarna inom turistbranschen och regionen står inför betydande utmaningar när det gäller att rekrytera arbetskraft¹³. Tillväxt förväntas bland annat i och med investeringar inom den rena omställningen. I februari 2025 fanns det i Finlands Näringsliv EK:s datafönster listat sammanlagt nästan 290 miljarder euro i sådana investeringar i projekt i olika faser¹⁴. Även Natomedlemskapet har öppnat nya möjligheter för försvarsindustrin och dess underleverantörsnätverk. Genomförandet av dessa kräver arbetskraft.

I Finland har befolkningens utbildningsnivå legat på samma nivå under hela 2000-talet. Utbildningsnivån bland 30–34-åringar i Finland är lägre än i jämförelseländerna i OECD och vägen till toppländernas nivå är lång.¹⁵ Bland landskapen var andelen högskoleutbildade (lägre och högre högskoleutbildning samt forskarutbildningsnivå) bland personer som fyllt 15 år 2023 störst i Nyland (32,8) och Birkaland (27,0) och lägst i Kajanaland (17,5), Kymmenedalen (17,6), Södra Österbotten (17,7) och Södra Savolax (17,8). Högskolor och tillgången till utbildning är av betydelse för regionutvecklingen inte bara

¹¹ Statistikcentralen, arbetskraftsundersökningen

¹² ANM, Arbetsförmedlingsstatistik

¹³ Leveälähti, S., Nieminen, J., Tolonen, S. (2024). Regionala utvecklingsutsikter hösten 2024. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:44 (på finska, presentationsblad på svenska).

¹⁴ Finlands Näringsliv EK:s datafönster, uppdaterat 23.2.2025.

¹⁵ Statsrådet (2024). Nationell lägesbild och utvecklingsbild 2024 (på finska).

med tanke på kompetenskapitalet utan även bland annat med tanke på vart de ungas migration riktar sig.

2020-talet har varit en utmanande tid med tanke på såväl den ekonomiska utvecklingen som välfärden och bland annat de ungas situation orsakar oro. År 2023 var 16,6 procent av personer i åldern 18–24 i riskzonen för social utestängning (inte i arbete, studerar inte, fullgör inte beväringstjänst). Ökningen från året innan var 1,9 procentenheter. Sämst är situationen i Kymmenedalen, Päijänne-Tavastland, Kajanaland och Södra Savolax, där fler än var femte ung person löpte risken för social utestängning. Bäst är situationen i Österbotten med en andel på 10,8 procent¹⁶. Förutom psykiskt välbefinnande orsakar barns och ungas inaktivitet oro, särskilt i landsbygdskommuner¹⁷.

Tillgängligheten i trafiken har en betydande inverkan på regionutvecklingen. Turer på långa sträckor inom kollektivtrafiken fungerar i Finland huvudsakligen på marknadsvillkor och utvecklingen har varit negativ. Landskapen har särskilt betonat flygtrafikens betydelse för näringslivet. Antalet passagerare inom flygtrafiken i huvudsak fortfarande lägre än 2019 på både utrikes- och inrikesflygen. Statsrådet har förbundit sig att trygga kritiska flygförbindelser som köpt servicetrafik på rutter där trafik på marknadsvillkor inte har uppstått. Den nuvarande stödperioden för köptrafiken fortsätter fram till våren 2026. Regeringen beslutade i halvtidsöversynen våren 2025 att säkerställa fortsatta flygningar mellan landskapen fram till början av 2028.¹⁸ I östra Finland har stängningen av gränsen till Ryssland påverkat de logistiska förbindelserna avsevärt.

I Finland byggs kommunikationsnäten i regel på marknadsvillkor, även om Europeiska landsbygdsfondens bredbandsfinansiering har fungerat som ett viktigt stöd. Tillgången till mobilnätet är på en mycket god nivå i Finland, men

¹⁶ [THL/Sotkanet](#)

¹⁷ [Statsrådet \(2024\). Nationell lägesbild och utvecklingsbild 2024 \(på finska\).](#)

¹⁸ [Statsrådet \(2024\). Nationell lägesbild och utvecklingsbild 2024 \(på finska\).](#)

det kan finnas regionala utmaningar i hur väl det fungerar. Det finns fortfarande regionala skillnader i tillgången på fast bredband.¹⁹ Redan nu sköts en del av tjänsterna med hjälp av kommunikationsförbindelser. Allt kan emellertid inte skötas på distans och det allt glesare servicenätet har väckt mycket diskussion bland annat i samband med att sjukhusens tjänster har dragits in. På motsvarande sätt väcker det att en del skolor läggs ned och andra blir större diskussion. Utvecklingen kommer emellertid att fortsätta i samma riktning till följd av kostnadstrycket och befolkningsutvecklingen.

Klimatförändringen, beredskapen inför den och åtgärderna för att minska utsläppen påverkar också regionutvecklingen. Dessutom måste trycket på naturens tillstånd (t.ex. användningen av mark och naturresurser) minskas och tillståndet förbättras genom skydd, återställning och skötsel²⁰ för att stoppa naturförlusten. År 2023 minskade de totala utsläppen av växthusgaser inte medräknat markanvändningssektorn med 10 procent jämfört med föregående år. Utsläppen har minskat med 43 procent från jämförelseåret 1990 och med 52 procent från 2003, då utsläppen var som högst under åren 1990–2023. Den största utsläppskällan av växthusgaser i Finland är energisektorn, som enligt preliminära uppgifter stod för 70 procent av de totala utsläppen år 2023. De viktigaste utsläppskällorna inom energisektorn är energiindustrin, inrikestrafiken samt industrin och byggandet. Utsläppen från energisektorn minskade med 13 procent från året innan och har minskat med 59 procent sedan 2003, då de var som högst under perioden 1990–2023. Utsläppsminskningen 2023 påverkades särskilt av den minskade användningen av stenkol och torv i takt med att produktionen av kärn-, vatten- och vindkraft ökade. Utsläppen från den inhemska trafiken minskade jämfört med året innan i och med att bioandelen av flytande trafikbränslen (motorbensin och diesel) ökade och den totala förbrukningen minskade.²¹

¹⁹ Statsrådet (2024). Nationell lägesbild och utvecklingsbild 2024 (på finska).

²⁰ Statsrådet (2024). Nationell lägesbild och utvecklingsbild 2024 (på finska).

²¹ Statistikcentralen (2025). År 2023 minskade växthusgasutsläppen med 10 procent jämfört med året innan. Översikt 15.1.2025 (på finska). <https://stat.fi/julkaisu/clmpwmdg9iy0v0cunp21h4q6v>

Tillgodoseendet av EU-skyldigheterna och uppnåendet av de nationella klimatmålen försvåras avsevärt av att Finlands markanvändningssektor har blivit utsläppskällor från att ha varit kolsänkor enligt en ny bedömning av Naturresursinstitutet (Luke) (relevansen och noggrannheten hos de tillämpade metoderna bedöms dock för närvarande). Markanvändningssektorns vändning från en betydande kolsänka på 1990- och 2000-talet till en utsläppskälla förklaras av en förändring av beräkningssätten för skogsmarkens funktion som kolsänka. Skogarnas kalkylmässiga omvandling till en nettoutsläppskälla beror bland annat på den ökade efterfrågan på inhemskt virke och ersättandet av ryskt virke samt på försvagningen av torvmarksskogarna och mineralmarkerna som kolsänkor. Dessutom har storleksciffrorna för markanvändningssektorns kolsänkor och utsläpp påverkats av en förändring av inventeringsuppgifterna och -metoderna. Enligt Naturresursinstitutets nya uppskattningar kan målet om koldioxidneutralitet 2035 inte byggas på markanvändningssektorns stora sänka.

Målet med regionutvecklingen är att minska skillnaderna i utveckling mellan och inom regionerna. Målet är utmanande, eftersom arbetsplatsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen i de största universitetsstäderna och de omgivande regionerna har varit positiv, medan kommunerna och centrumen i kärnlandsbygden och randområdena har försvagats.²² Emellertid är det positivt att det förutom huvudstadsregionen fortfarande finns flera stora och växande stadscentrum i Finland och att varje landskap har minst ett betydande stadscentrum. Därtill har många regionala centrum omfattande influensområdet²³. Också i landskapet Lappland är utvecklingen positiv, då nyckeltalen för Lapplands regionekonomi, export, sysselsättningsdynamik, befolkningsutveckling osv. har utvecklats i positiv riktning sedan mitten av 2010-talet²⁴.

²² Sotarauta, M., Makkonen, T., Moisio, S., Kurikka H. (2021). Scenarier för den regionala utvecklingen i Finland 2040. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:60 (på finska, presentationsblad på svenska).

²³ Miljöministeriet (2024). Utvecklingsbilden av områdesanvändningen. Mot en hållbar region- och samhällsstruktur. Miljöministeriets publikationer 2024:1 (på finska, presentationsblad på svenska).

²⁴ Aro, T., Aro, R., Hanhela, T., Laesterä, E. (2024). Alueiden väliset elinvoima-, pitovoima- ja vetovoimaerot. Publikation av Stiftelsen för kommunal utveckling 63.

Även utvecklingen av regionekonomin i Kajaland som haft en minskande befolkning har varit ganska positiv före nedgången 2023.

Utvecklingsskillnaderna inom regionerna är på väg att öka. Den socioekonomiska differentieringen i Finland sker särskilt i inkomster, men i allt mindre grad även i fråga om utbildning. Fenomenet är inte begränsat till de stora städerna, utan gäller även relativt små städer.²⁵

Utvecklingen under de närmaste åren kommer att påverkas av flera osäkerhetsfaktorer, såsom Rysslands fortsatta anfallskrig samt Förenta staternas protektionism och försvagningen av den avtalsbaserade verksamheten. I många kommuner är man tvungen att fundera kring hur man kan anpassa sig till befolkningsminskningen och ta hand om den återstående befolkningens välbefinnande.

1.4 Regionutvecklingens och -politikens faser²⁶

Verksamhetsmodellen för regionutveckling har formats stegvis och återspeglar den allmänna samhällsutvecklingen och följer antaganden om orsakssambanden mellan regionutvecklingen och regionernas utveckling. De inledande faserna av regionutvecklingen var förknippade med allt komplexare samhällsfunktioner, utvecklingen av industrin och fördelningen av välfärdssamhällets tjänster till olika delar av landet. Regionutvecklingens innehåll har anknyt till uppfattningar om en välfungerande stat samt till synpunkter på de olika regionernas särdrag och deras roll i den nationella och internationella arbetsfördelningen. Den allmänna retoriken och förfaringssätten inom regionutvecklingen har kopplats till de politiska åsikter som präglar respektive tid.

I analyserna av regionutvecklingen har man utnyttjat trestegsindelning²⁷, en industrialiserande utvecklingsområdespolitik, regionalpolitisk planering och

²⁵ Kurvinen, A., Karhula, A., Ala-Mantila, S. (2025). Socioeconomic and ethnic segregation in Finland: A multi-scale analysis of diverse urban sizes. *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning*. Volume 157.

²⁶ Utvärdering av modellen för nationell regionutveckling

²⁷ Perttu Vartiainen har presenterat indelningen (1998).

programbaserad utveckling. Början på den industrialiserande utvecklingsområdespolitiken anses vara de första tidsbegränsade utvecklingsområdeslagarna som trädde i kraft 1966. Före utvecklingsområdeslagarna fanns det ingen särskild lagstiftning om regionutveckling och de regionala åtgärderna gällde i huvudsak enskilda beslut, såsom beslut om förläggning av statsbolag. I mitten av 1960-talet hade behovet av att beakta regionala skillnader i det statliga beslutsfattandet blivit tydligare, vilket ledde till behovet av att skapa ett planmässigt system som hjälpmedel för beslutsfattandet och för att balansera den nationella utvecklingen.

Det huvudsakliga målet med den industrialiserande utvecklingsområdespolitiken var att locka företagsverksamhet till regioner som hade drabbats av att befolkningen flyttat till centrumen i södra Finland och till Sverige. Betydelsen av industrin inom regionutveckling betonades med tanke på dess multiplikatoreffekt och exporten i en öppen ekonomi som Finland. Rörligheten hos arbetskraften på landsbygden ökade emellertid avsevärt, då den ekonomiska tillväxten koncentrerades huvudsakligen till städerna i södra Finland. Utvecklingsområdespolitiken försökte påverka den regionala uppdelningen av ekonomin genom åtgärder som strider mot marknadsmekanismen, men detta lyckades inte korrigeras den regionala obalansen. I början av 1970-talet förnyades regionutvecklingen genom ökad systematik och inrättande av nya institutioner. Regionutvecklingen genomfördes av delegationen för utvecklingsområden (kehitysalueiden neuvottelukunta), statsrådets kanslis planeringsavdelning, länsplaneringen och Kehitysaluerahasto Oy.

Den industrialiserande utvecklingsområdespolitiken var en starkt centralförvaltningsorienterad och uppifrån ner styrd målmedveten verksamhetsmodell, där statsterritoriet anpassades i enlighet med rådande ideologier i syfte att producera ett decentraliserat system av starka områden.

Planeringen av regionutvecklingen betonades kraftigt i mitten av 1970-talet. I stället för att sträva efter industrialisering började man betona diversifiering av näringsstrukturen i regionerna. Utvecklingsområdespolitiken under åren 1966–1975 ändrades medvetet så att den omfattade hela landet, när det även började uppstå störningar i den ekonomiska situationen och regionala utvecklingsskillnader utanför de traditionella utvecklingsområdena. Under

den ekonomiska lågkonjunkturen på 1970-talet flyttades tyngdpunkten för regionutvecklingen från att skapa nya arbetsplatser till att bevara gamla och i stället för tillväxtmål betonades jämlikhet och jämställdhet i utvecklingen av regionerna.

Centralt för regionutvecklingen var att eftersträva en harmonisering av olika sektors politik och att mildra regionala konflikter, som baserades på ministeriernas och länsstyrelsernas egna utvecklingsplaner för förvaltningsområdet och regionen. I beredningen av lagstiftningen förtydligade tjänstemännens maktutövande och statsrådets stärkta roll planeringen, vilket resulterade i att regionutvecklingen blev en solidarisk politik för regeringspartierna. I planeringen av regionutvecklingen betonades regionorientering och samtidigt förstärktes betydelsen av kvalitativ tillväxt över kvantitativ tillväxt. Perioden för regionalpolitisk planering kan beskrivas som en period då den decentraliserade konkurrensstaten bildades.

Målet i den första fasen av regionutvecklingen var att flytta företag från tillväxtområdena i södra Finland till kommuner som klassificerats som utvecklingsområden. Vikten av att flytta företagsverksamheten betonades inte längre efter mitten av 1970-talet. På 1970-talet lyckades man dock bra med att industrialisera utvecklingsområdena, eftersom detta redan pågick då. Även om vissa företag flyttades helt till utvecklingsområdena var antalet litet och stöden för regionutvecklingen hade ingen betydande inverkan. Däremot grundades nya företag och redan verksamma företag utökade sin verksamhet i utvecklingsområdena och stärkte regionekonomin. Åtgärderna för regionutveckling i utvecklingsområdena var motiverade, eftersom företagen i områdena avhjälpte den överhettade arbets- och bostadsmarknaden i städerna i södra Finland och stabiliserade utvecklingen av nationalekonomin.

Planeringsskedet av regionutvecklingen omfattade utveckling och grundande av tjänster som stöder den offentliga förvaltningens företagsverksamhet. I detta skede lades grundstenarna för den så kallade decentraliserade välfärdsstaten och då var bland annat skapandet av ett universitetsnätverk som täcker hela landet och genomförandet av kommunreformen betydande.

Grundandet av högskolor i utvecklingsområdena påverkade inte bara företagsverksamheten i dessa avsevärt, utan även det sociala kapitalet och utjämnningen av regionala utbildningsskillnader.

Den kvalitativa regionutvecklingen betonades på 1980-talet. Detta märktes genom att uppmärksamhet fästes vid företagens verksamhetsmiljö. I beslutsprocessen om förläggningen av företagen och den övergripande utvecklingen betonades egenskaperna hos den potentiella förläggningskommunen alltmer. Regionutvecklingen fokuserade alltmer på företagens verksamhetsmiljö och kommunernas möjligheter att stärka den. Genom åtgärder, såsom att anställa näringsombud, stöddes kommunerna i regionutvecklingen. I och med utvecklingen blev den centralstyrda och statsdrivna regionutvecklingen en del av kommunernas verksamhet. De finländska kommunernas styrka inom regionutveckling grundar sig på deras starka självstyre, som förutom ekonomisk makt även omfattar ansvar för kommuninvånarnas välbefinnande och utvecklingen av samhällsstrukturen och näringsstrukturen i deras område. Graderingen av kommunernas statsandelssystem bereddades samtidigt som de första utvecklingsområdeslagarna och systemet infördes 1969.

Den programbaserade utvecklingen förstärktes inom regionutvecklingen på 1990-talet när man avstod från den inriktning som betonar utvecklingsområden på förslag av utredaren Anssi Paasivirta (1991). Enligt Paasivirta når inte öppna ekonomier som Finland framgång på den globala marknaden med låga priser utan med hög kvalitet. Därefter började man i regionutvecklingen betona kompetens, strukturer som stödjer kompetens, innovativ verksamhet och teknikutveckling.

Den programbaserade regionutvecklingen har sina rötter i den strukturfondsreform som Europeiska unionen genomförde 1987 och som även grundar sig på EU:s nuvarande region- och strukturpolitiska praxis. Efter inrättandet av den inre marknaden strävade man efter att stärka åtgärder som utjämnar utvecklingsskillnader mellan regionerna genom att främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Principerna för europeiska gemenskapens regionalpolitik (centralisering, partnerskap, programmässighet och komplementaritet) blev nya element som systematiskt anpassades till det finländska regionutvecklingssystemet med tanke på det kommande EU-medlemskapet.

Målet med regionutvecklingen var inte bara att anpassa sig till EU-medlemskapet utan också att effektivisera den stela regionalutvecklingen, som länge grundat sig på stark centralstyrning och ett sektorfokus. Regionutvecklingslagen från 1994 kan kallas den viktigaste lagen som ändrade arbetet med regionutveckling, eftersom den innehöll två viktiga ändringar jämfört med tidigare lagar. För det första överfördes ansvaret för genomförandet av de nya uppgifterna inom regionutveckling från länsstyrelserna till de nya landskapsförbunden som bildades av kommunerna. De nuvarande landskapsförbundens organisationer byggdes upp genom en sammanslagning av tidigare landskapsförbund och regionplaneförbund. Utöver den administrativa förändringen innebar detta att genomförandet av regionutvecklingen föll på både statens och lokalförvaltningens ansvar. För det andra var målet med den nya lagen att stödja balansen i regionutvecklingen och särskilt den regionala självständigheten i utvecklingsarbetet. Därför började man planera regionala utvecklingsåtgärder mer systematiskt med tidsbestämda målprogram. Avsikten med dessa program var att definiera utvecklingsprioriteter och organisera dem till projekthelheter.

Den nationella regionutvecklingen överskuggades av EU:s regionalpolitik. Även om den "stora regionpolitiken" (dvs. budgetekonomins övergripande penningflöden) fortfarande utjämnar regionala skillnader, skapar den inte längre betydande tillväxtimpulser för svaga regioner, utan fördelar endast välfärden jämnare än marknadsekonomin. Efter 1990-talets lågkonjunktur satsade man kraftigt på kompetens och teknik, vilket satte fart på landets ekonomi. Mänskligt och socialt kapital betonades som byggstenar för tillväxten. På 2000-talet betonade man regionernas konkurrenskraft, kompetens, styrkor och självständighet i utvecklingen och lyfte fram strävan att stödja regionernas självständiga utveckling mer än tidigare. Mänskligt och socialt kapital betonades som byggstenar för tillväxten. På 2000-talet betonades regionernas konkurrenskraft, kompetens, styrkor och självständighet i utvecklingen.

Det tankesätt som betonade näringslivets internationella konkurrenskraft och innovationer blev allt vanligare när Finland blev ett mäktigt land inom kommunikationsteknik. Inom regionutvecklingen innebar det att man fokuserade på att identifiera styrkorna och stärka dem, specialisering samt städernas

och regionernas roll i globala nätverk. På 2000-talet fästes även uppmärksamhet vid utvecklingen av samarbetsstrukturer inom regionerna eller stadsregionerna samt mellan dem. Kompetenscentra- och regioncentraprogrammet stärkte dessa samarbetsstrukturer och konkretiserade åtgärder som grundade sig på regionernas och stadsregionernas styrkor. I samband med regionutvecklingen började man för första gången prata mer allvarligt även om en särskild stadspolitik. En viktig händelse som anknyter till detta och en slags inledning för stadspolitiska åtgärder i Finland var den arbetsgrupp för stadspolitik som Paavo Lipponens första regering tillsatte för perioden 1997–1999.

Efter kompetenscentra- och regioncentraprogrammen började man också utnyttja avtalsbaserad verksamhet i den nationella regionutvecklingen, som sedan dess har blivit ett betydande verksamhetssätt för regionutveckling – särskilt inom stadspolitiken. Avtalsbaserad verksamhet är förknippad med tanken på ett partnerskap mellan staten och regionerna (och särskilt stadsregionerna) och en allokering av resurser som förvaltas av olika aktörer för gemensamt överenskomna användningsändamål. Exempel på detta förfaringsätt är programmet Innovativa städer (INKA) som genomfördes 2014–2017 och avtalen om markanvändning, boende och trafik (MBT) mellan statsrådet och de stora stadsregionerna.

2 Genomförandelagen

I lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (756/2021), nedan genomförandelagen, beskrivs om det nationella planeringssystemet för regionutveckling och EU:s regional- och strukturpolitik, myndigheterna och deras uppgifter samt om programarbetet och dess genomförande. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om genomförandet av Interregprogrammet som genomförs vid EU:s medlemsstaters inre gränser och Interregprogrammet som genomförs vid EU:s yttre gränser, det vill säga mellan medlemsstaterna och deras grannländer, samt om ordnandet av förvaltningen av den nationella medfinansieringen. Genomförandet av Interregprogrammen vid de yttre gränserna avbröts våren 2022 efter att Ryssland inledde sitt aggressiva anfällskrig mot Ukraina. EU-medel som befriats från de NEXT-program som bereddes har överförts till Interregprogram vid de inre gränserna i enlighet med artikel 12 i förordning (EU) 2021/1059.

Syftet med revideringen av regionutvecklingslagstiftningen som genomfördes 2021 var särskilt att samordna den nationella regional- och strukturpolitiken och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik till en effektiv helhet. Syftet var att uppdatera målen, planeringen och verksamhetsätten inom regionutvecklingen så att de motsvarar förändringarna i omvärlden och överensstämmer med Europeiska unionens mål och de nationella målen. Syftet var också att stödja och främja en verkningsfull växelverkan och avtalsbaserad verksamhet i regionutvecklingen samt att skapa klarhet i regleringen och minska stödmottagarnas och myndigheternas administrativa börda.

Planeringssystemet för regionutveckling och dess aktörer och myndigheternas uppgifter och befogenheter förblev i genomförandelagen i huvudsak oförändrade jämfört med den tidigare lagstiftningen, men man strävade efter att göra planeringssystemet lättare. Staten och kommunerna svarar fortfarande för regionutvecklingen. Man strävade efter att förtydliga helheten av landskapsförbundens uppgifter inom regionutveckling. När det gäller samsamarbetsstrukturerna och förfaringssätten inom regionutveckling har regleringen

delvis reviderats, bland annat genom att statsrådet och landskapen föreskriver om regelbundna regionutvecklingsdiskussioner.

2.1 Regionutvecklingens mål 2 §

Beskrivning av nuläget

Enligt genomförandelagen (756/2021, 2 §) är regionutveckling sådan sektorsövergripande verksamhet på flera nivåer som grundar sig på växelverkan mellan staten, landskapsförbunden, kommunerna och andra aktörer utifrån nationella och olika regionala starka sidor och behov.

Målet för regionutvecklingen är att i regionerna främja hållbar utveckling, tillväxt och konkurrenskraft, invånarnas välfärd och livsmiljöns kvalitet. Genom regionutveckling:

- stärks den närings- och innovationsstruktur som stöder tillväxt, regionernas smarta specialisering och ekonomisk balans, en hållbar region- och samhällsstruktur samt tillgänglighet,
- stöds invånarnas sysselsättning, kompetens, lika möjligheter och sociala delaktighet samt invandrarnas integration,
- förbättras livsmiljöns kvalitet samt begränsas klimatförändringen och främjas anpassningen till den,
- minskas skillnaderna i utveckling mellan och inom regionerna,
- förbättras regionernas starka sidor och höjs deras specialiseringsgrad samt främjas deras kultur.

Områden som är föremål för regionutveckling kan vara mycket olika i fråga om skala och egenskaper. Glesbygdens särdrag skiljer sig från de stora städernas och arbetet sker både på lokal nivå och storområdesnivå och genom att nätverka olika områden av olika storlek. I regionutvecklingens mål identifieras utvecklingsskillnaderna mellan regionerna och man strävar efter att

minska dem, men på lagstiftningsnivå beskrivs inte förhållandet mellan regionutveckling och stads- och landsbygds politik.

Centrala observationer

De mål som fastställdes i samband med revideringen av lagstiftningen 2021 anses motsvara syftet med regionutvecklingen och de har stött genomförandet av regionutvecklingen. Målen är sinsemellan i harmoni och gäller regionutvecklingens olika dimensioner på ett balanserat sätt.

Målen strategiska nivå är lämplig med tanke på genomförandet: de är tillräckligt omfattande för att göra det möjligt att ta sig an de sektorsövergripande utmaningarna i regionutvecklingen och att flera olika aktörer deltar i regionutvecklingsarbetet. Målen täcker inte nödvändigtvis direkt alla aktuella utmaningar inom regionutvecklingen, såsom övergripande säkerhet och försörjningsberedskap, regional differentiering, internationellt samarbete, biologisk mångfald och biodiversitetsförlust.

Man har kunnat främja målen för regionutvecklingen med hjälp av finansiering i varierande grad under olika regeringsperioder. Med nationella medel för regionutveckling har man under de senaste åren kunnat inleda utvecklings- och innovationsprocesser genom att snabbt och smidigt finansiera bland annat olika utredningar eller försök med finansiering för *hållbar tillväxt och livskraft i regionerna* (nedan AKKE-finansiering).

Finansieringen av EU-program baserar sig däremot på sju år långa programperioder som är längre än regeringsperioden och landskapsprogrammen. Med EU-finansiering (Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden plus och fonden för en rättvis omställning, nedan Eruf, ESF+ och FRO) har man kunnat stödja utvecklingen av regionerna genom att bevilja finansiering för omfattande projekt och investeringar som främjar landskapsutvecklingen.

Dessutom finansierar bl.a. UKM, JSM, SHM, MM och KM åtgärder för regionutveckling till exempel genom att stödja tillgänglighet, kommunernas kulturverksamhet, livsmiljöns kvalitet, innovationsverksamhet, landsbygdsutveckling och befolkningens välbefinnande. För statsrådets del är samordningen mellan olika förvaltningsområden samt granskningen av stads- och landsbygdpolitiken i förhållande till regionutvecklingen av central vikt.

Slutsatser

De mål för regionutvecklingen som beskrivs i lagen är i huvudsak fungerande. Målen måste emellertid omprövas i samband med lagberedningen, eftersom målen inte beaktar nyare teman som har blivit centrala för regionutvecklingen, såsom säkerhet och beredskap samt miljö- och klimatperspektiv som är av allt större vikt, t.ex. biologisk mångfald. När målen granskas fästs även uppmärksamhet vid identifieringen av de olika regionernas särdrag samt beaktandet av områdenas interna utvecklingskillnader. Urbaniseringen, en minskande och åldrande befolkning samt den tilltagande regionala differentieringen är trender som påverkar regionutvecklingen och som för sin del styr regionutvecklingens åtgärder och mål framöver. Flexibilitet och förmåga att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön är också i fortsättningen centrala i regionutvecklingsarbetet.

Det finns inget enskilt instrument för genomförandet av regionutvecklingens mål och största delen av regionutvecklingsarbetet består av organisering av dialogen mellan de olika aktörerna, program- och strategiberedning på olika förvaltningsnivåer och även inom olika organisationer, fastställande av gemensamma mål, identifiering av en gemensam lägesbild samt samordning av olika aktörers beredning. Relationen mellan regionutvecklingens mål och åtgärder samt resurserna och stads- och landsbygdspolitiken är inte till alla delar tydlig.

I helhetshanteringen och genomförandet av regionutvecklingen förekommer det inte så mycket utmaningar vare sig med målsättningarna eller i genomförandeverktygen. Man upplever att de övergripande målen behöver flexibla genomförandeinstrument. Den nationella finansieringen av regionutveckling och den finansiering som erhålls genom EU:s region- och strukturpolitik har stött varandra.

2.2 Myndigheter och deras roller samt andra aktörer inom regionutveckling

2.2.1 Ansvar för regionutvecklingen 6 §

Beskrivning av nuläget

Enligt genomförandelagen (6 §) svarar staten och kommunerna för regionutvecklingen. Staten har det riksomfattande ansvaret för regionutvecklingen. Planeringen, samordningen och uppföljningen av regionutvecklingen är arbets- och näringsministeriets uppgift. För skötseln av kommunens uppgifter i anslutning till regionutvecklingen i regionen svarar det landskapsförbund i egenskap av regionutvecklingsmyndighet. I landskapen inom sina verksamhetsområden svarar närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralen) för de regionala genomförande- och utvecklingsuppgifterna som statsrådet svarar för.

Inom statsförvaltningen svarar arbets- och näringsministeriet för den övergripande samordningen och den strategiska planeringen av regionutvecklingen. Arbets- och näringsministeriets uppgift är att skapa förutsättningar för regionutveckling och samordna olika aktörers mål och åtgärder. En betydande del av de övriga ministerierna deltar i regionutvecklingen. De centrala ministerierna har preciserats genom förordning (797/2021 8 §): kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet och miljöministeriet. I och med förändringen av regionutvecklingens verksamhetsmiljö har utöver dessa även försvarsministeriet de senaste åren deltagit i samarbetet kring regionutvecklingen.

Landskapsförbunden fungerar som regionutvecklingsmyndigheter som representerar kommunerna i landskapen. De ansvarar för planeringen och genomförandet av regionutvecklingen inom sitt område och samordnar samarbetet mellan olika aktörer. Landskapsförbunden utarbetar regionutvecklingsprogram där man fastställer prioriteringar och mål för utvecklingen av regionen

och fungerar som programfinansiärer. NTM-centralerna däremot främjar regionutvecklingen genom att sköta statsförvaltningens genomförande- och utvecklingsuppgifter, bl.a. finansieringsuppgifter, i regionerna.

I 2 kap. i genomförandelagen fastställs uppgifterna och ansvarsområdena för de centrala myndigheter som deltar i regionutvecklingen, med undantag för NTM-centralerna, vars uppgifter i fråga om regionutvecklingen föreskrivs i lagen om närings-, trafik- och miljöcentraler (897/2009). Verksamhetsidén för NTM-centralerna är enligt 2 § i lagen att främja den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter och enligt 3 § ansvarar de för genomförandeuppgifterna i Europeiska unionens region- och strukturpolitiska program som föreskrivs separat i annan lagstiftning. Dessa gäller bland annat främjande av företagsamhet och näringsverksamhet, affärsverksamhet under internationalisering, sysselsättning och kompetens, integration av invandrare samt miljöskydd och hållbar användning av naturen. Fyra särskilt utsedda NTM-centraler som fungerar som förmedlande organ ansvarar för dessa genomförandeuppgifter för EU:s regional- och strukturpolitiska program i hela Finland.

Centrala observationer

Eftersom regionutveckling per definition är samarbete mellan aktörer har främjande av samarbete fastställts som en väsentlig del av uppgifterna för de aktörer som svarar för regionutvecklingen. Detta har skapat en grund för ett brett, samarbetsbaserat genomförande av regionutvecklingen.

Regionutvecklingens aktörsfält är brett och mångsidigt och berör fler än de i lagstiftningen nämnda aktörerna som ansvarar för regionutvecklingen. Centrala aktörer är olika nivåer inom statsförvaltningen, såsom ministerier, NTM-centraler och andra ämbetsverk under ministerierna, landskapsförbund, kommuner, läroanstalter, högskolor, forskningsinstitut, näringslivsbolag, handelskammare och företagsorganisationer, LEADER-grupper samt medborgarorganisationer, i Lapplands landskap även sametinget. Dessa aktörers roller och uppgifter varierar, men deras åtgärder bidrar till att öka regionernas livskraft. Samarbetet mellan ministerierna är centralt, eftersom regionutveckl-

ingen påverkas av åtgärder och beslut inom många olika förvaltningsområden (till exempel trafik, miljö, utbildning, social- och hälsovårdstjänster, sysselsättningsåtgärder samt närings- och innovationspolitik).

NTM-centralernas uppgifter i främjandet av regionutvecklingen är inte tydligt definierade, utan deras roll grundar sig på verksamhetsidén för ämbetsverket. I lagen om närings-, trafik- och miljöcentraler (897/2009) föreskrivs inte om några uppgifter för NTM-centralen som hänför sig till regionutveckling, såsom konstateras i 6 § i genomförandelagen. NTM-centralens uppgifter inom regionutveckling består av uppgifter som tillkommer det organ som förmedlar EU:s region- och strukturpolitiska program och vars befogenheter regleras i genomförandelagen och finansieringslagen. Detta har lett till oklarheter i ansvaret för främjande av statens regionutveckling mellan NTM-centralerna i regionerna och den NTM-central som sköter de fyra förmedlande organens uppgifter. Inte heller i samarbetet mellan landskapsförbundet som fungerar som landskapets regionutvecklingsmyndighet och NTM-centralen har det alltid varit tydligt vilken NTM-central som ska svara för att främja regionutveckling i de olika ärendena i landskapet.

Kommunernas roll som myndigheter med ansvar för lokal livskraft och ordnande av tjänster är central för utvecklingen av regionernas livskraft. Kommunernas roll framhävs särskilt i identifieringen och utnyttjandet av lokala behov och styrkor. I och med de nya sysselsättningsområdena har kommunernas roll i främjandet av sysselsättningen och i och med välfärdsområdesreformen i ordnandet av bildningstjänster (småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt i kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänsternas uppgifter) stärkts ytterligare, vilket för sin del betonar kommunernas betydelse i regionutvecklingsarbetet.

Högskolor, läroanstalter och forskningsinstitut är viktiga partner som producerar den kunskap och kompetens som är nödvändig för att främja regionernas konkurrenskraft och innovation. Universitet, yrkeshögskolor, andra läroanstalter och forskningsinstitut samarbetar med företag och den offentliga sektorn till exempel i forsknings- och utvecklingsprojekt samt i samordningen

av utbildnings- och arbetslivets behov. Läroanstalter – och särskilt yrkeshögskolor – är också de största användarna av finansiering för regionutveckling genom projektverksamhet.

Företag skapar arbetsplatser och ekonomisk tillväxt samt tjänster som främjar människors välbefinnande. Företagens utvecklingsorganisationer, organisationer och handelskamrar deltar i samarbetet kring regionutveckling. Företagen är viktiga aktörer inom områdena för innovationsutveckling, utbildning av arbetskraft och förbättring av infrastruktur. Samarbetet mellan företagen och den offentliga sektorn står också i centrum när det gäller att locka investeringar till regionen. Medborgarorganisationer och andra aktörer inom den tredje sektorn bidrar med lokalkännedom och invånarnas perspektiv till regionutvecklingen och är viktiga producenter av tjänster och gemenskap. De deltar till exempel i planeringen och genomförandet av lokala utvecklingsprojekt och främjar gemenskap och delaktighet i regionen.

År 2023 togs en ny förvaltningsnivå i bruk i Finland då ansvaret för att ordna social- och hälsovårds- och räddningsväsendets tjänster överfördes från kommunerna och samkommunerna till 21 välfärdsområden. Helsingfors stad utgör ett undantag i detta arrangemang, eftersom dess organiseringsansvar förblev oförändrat.

År 2025 inledde de nya sysselsättningsområdena sin verksamhet när ansvaret för att ordna offentliga arbetskraftstjänster överfördes från statens arbets- och näringsbyråer till kommunerna och samarbetsområden som bildats av kommuner. I Finland bildades 45 sysselsättningsområden, varav 39 ordnar arbetskraftstjänster enligt den s.k. ansvarskommunmodellen, fyra kommuner ordnar tjänsterna på egen hand och två enligt samkommunmodellen. I början av 2026 förnyas även regionförvaltningen och det riksomfattande tillstånds- och tillsynsverket samt 10 livskraftscentraler inleder sin verksamhet, till vilka huvuddelen av NTM-centralernas uppgifter överförs. Dessa nya aktörer kommer i fortsättningen att ansvara för en del i regionutvecklingsarbetet, vilket måste beaktas när aktörsfältets roller granskas och i samband med kommande lagreformer.

Det ovan beskrivna aktörsfältet är brett. Denna redogörelse fokuserar på bedömningen av lagstiftningen och därmed särskilt de lagstadgade aktörernas roller. För att säkerställa samarbetet mellan de olika aktörerna fastställer lagen ansvaren för både den nationella och den regionala samordningen av regionutvecklingen, vilket är väsentligt. Däremot finns det inte närmare bestämmelser om rollerna för alla aktörer som deltar i utvecklingsarbetet, vilket möjliggör flexibilitet i samarbetet.

Slutsatser

Fördelningen av ansvaret mellan staten å ena sidan och de självstyrande kommunerna å andra sidan (landskapsförbund som ägs av kommunerna) är motiverad med tanke på regionutvecklingens karaktär som förenar aktörerna och förutsätter samarbete. Definitionen av regionutveckling innefattar en tanke om att ingen aktör kan ansvara för utvecklingen på egen hand. Verksamhetssätten inom regionutvecklingen speglar denna utgångspunkt: regionutveckling främjas både genom statsförvaltningens åtgärder och statsförvaltningens interna samarbete samt regionalt på basis av styrkorna och utvecklingsbehoven hos kommunerna och aktörerna i regionen. Samarbetet mellan dessa förvaltningsnivåer står också i fokus. Regionutvecklarens roll förutsätter inte en roll som projektfinansiär.

De aktörer som ansvarar för regionutvecklingen ska främja samarbete både vertikalt och horisontellt: både inom regionen och mellan regionerna samt å andra sidan mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Samarbetet mellan den nationella nivån och regionerna upplevs som en kritisk faktor i regionutvecklingen. Det är motiverat att utnyttja och stärka grunden för regionutveckling med flera aktörer även i fortsättningen.

För att regionutvecklingen ska vara framgångsrik och effektiv krävs att den gemensamma målbilden och lägesbilden långsiktigt och kontinuerligt återskapas och förstärks. Det är också viktigt att mobilisera olika aktörers kunskap och kompetens för att främja gemensamma mål och effektivt utnyttja resurserna i samband med detta.

Samarbetet mellan olika aktörer inom regionutveckling fungerar i regel bra på regional och lokal nivå, preciseringar som gäller NTM-centralernas roll och uppgifter görs som en del av reformen av statens regionförvaltning. Regeringens proposition gällande dessa har överlämnats till riksdagen den 13 mars 2025 (RP 13/2025 rd).

Interaktionen och den informella kommunikationen mellan arbets- och näringsministeriet och regionnivån är stor och uppskattas. Den omfattande interaktionen samt dess mångsidighet och flerkanalighet stöder samarbetsparternas deltagande i strategiarbetet för regionutveckling samt upprätthåller och stärker nätverken. I det kommande arbetet med lagstiftningsreformen är det väsentligt att identifiera olika nya administrativa regionala aktörer och deras roller.

För att stärka regionutvecklingens effektivitet behövs starka strukturer för samarbete på nationell och regional nivå, en tydlig informationsgång samt riktad styrning.

2.2.2 Landskapsförbund 7 § och 8 § samt 17 §

Beskrivning av nuläget

Varje landskap ska ha ett landskapsförbund. Kommunerna i regionen ska vara medlemmar i landskapsförbundet för sin region. Landskapsförbundet är en sådan samkommun som avses i 55 § i kommunallagen (410/2015). För skötseln av kommunens uppgifter i anslutning till regionutvecklingen i regionen svarar landskapsförbundet i egenskap av regionutvecklingsmyndighet (7 §).

Enligt 8 § i genomförandelagen främjar landskapsförbunden utvecklingen av sina regioner genom att utarbeta ett landskapsprogram som baserar sig på landskapets långsiktiga strategiska riktlinjer. För planeringen av regionutvecklingen svarar landskapsförbunden i samarbete med kommunerna, närings-, trafik- och miljöcentralerna och den övriga statliga regionförvaltningen samt andra aktörer som deltar i regionutvecklingen.

Enligt 17 § svarar landskapsförbundet för den strategiska regionutvecklingen som helhet och ska i den uppgiften

1. bereda och verkställa landskapets långsiktiga strategi,
2. främja verksamhetsförutsättningarna för näringslivet i sin region och smart specialisering i regionen,
3. sköta de uppgifter som föreskrivs för landskapsförbundet i finansieringslagen,
4. främja tillgänglighet samt svara för ledningen av samarbetet i fråga om landskapets trafiksystemplanering och för samordningen av planen med landskapets övriga planer och i andra regioner än i Helsingforsregionen med den riksomfattande trafiksystemplanen,
5. främja en hållbar användning av naturresurserna och begränsning av klimatförändringen och anpassningen till den och främja samarbetet kring planeringen av en högklassig livsmiljö samt svara för samordningen av planeringen med landskapets övriga planering,
6. främja samarbetet mellan kommunerna, mellan kommunerna och landskapet och mellan landskapen samt främja landskapets nationella och internationella förbindelser,
7. följa och förutse den regionala utvecklingen samt förändringar i omvärlden och i fråga om kompetensbehov,
8. främja kulturen som en del av strategiarbetet på landskapsnivå, inom samernas hembygdsområde deras rätt till sitt eget språk och sin egen kultur samt landskapets identitet och invånarnas deltagande i utvecklingen av landskapet,
9. främja samservice i sin region enligt lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007).

Förbundet sköter sina uppgifter (17 §) genom ett brett samarbete med de myndigheter som deltar i regionutvecklingen samt med offentliga och privata aktörer, genom att beakta de behov och styrkor som beror på kommunernas olika utgångspunkter, delta i den strategiska planeringen och resultatstyr-

ningen hos centrala statliga regionförvaltningsmyndigheter som deltar i regionutvecklingen, samarbeta med högskolor och utbildningsanordnare för att beakta landskapets regionutvecklingsmål, främja landskapets allmänna utveckling och intressen.

Landskapsförbunden har två lagstadgade huvuduppgifter: utveckling av regionerna och landskapsplanering (som föreskrivs i lagen om områdesanvändning). Landskapsförbundet är också regionens intressebevakare (17 § sista momentet i genomförandelagen). Landskapsförbundet är en instans som samordnar regionutveckling på regional nivå och ansvarar för såväl regionens interna samarbete i anknytning till regionutvecklingen som dialogen med den nationella nivån. Förbunden är centrala internationella aktörer och ansvarar på regional nivå till stor del för EU:s regional- och strukturpolitiska program och deras genomförande (denna roll beskrivs närmare i kapitlet *Programarbete och tidsplaner*).

Centrala observationer

Landskapsförbunden verkar i ett brett samarbete och samordnar ett mångfaldigt samarbete med myndigheter som deltar i regionutvecklingen samt offentliga och privata aktörer i sitt område.

Landskapsförbundets intressebevakningsroll och roll som regionutvecklingsmyndighet är ofta motstridiga särskilt med tanke på nationella partner och andra regioners partner när samarbetet borde ske över regiongränserna. Ressursoptimeringen leder till konkurrens och motsättningar mellan regionerna, där Finlands och regionernas helhetsintresse blir överkörda. Detta har framträtt särskilt tydligt i konkurrensen om finansiering som erhålls genom EU:s regional- och strukturpolitik. Konkurrensen om finansiering och intressebevakningen som hänför sig till detta ses som den viktigaste faktorn som ger upphov till motsättningar mellan regionerna, vilket försvagar samarbetet mellan regionerna. I vissa situationer har även statsförvaltningens åtgärder främjat fördelningen mellan regionerna, till exempel genom att använda de s.k. storområdena som utgångspunkter för fördelningen av regionutvecklingsåtgärder.

Regionutvecklingsuppgiften förknippas i vissa situationer även till motsättningar mellan centrumstadens och landskapsförbundets roller. I statens och stadens avtalsbaserade partnerskap samarbetar städerna med ministerierna i teman som hänför sig till livskraft, varvid förbundets roll främst är att samordna avtalens teman med utvecklingsstrategin och -åtgärderna för det bredare området. När förbunden däremot har till uppgift att bereda en strategi för smart specialisering som fungerar som FoUI-strategi för hela regionen, men då det i detta avseende inte finns något liknande partnerskap på nationell och regional nivå som i ekosystemavtalen, upplevs det att man uteblir från FoUI-dialogen mellan statsrådet och regionerna, särskilt i de landskap där det inte finns någon avtalsstad. I områden med starka centrumstäder är förbundets och stadens ansvar för den strategiska ledningen i fråga om livskraft och FoUI delvis oklar. Det finns skillnader i aktörernas roller och deras funktion mellan regionerna och observationerna gäller inte alla regioner på samma sätt.

Regionutvecklingsåtgärderna finansieras av både landskapsförbundet, NTM-centralen och den NTM-central som ansvarar för strukturfondsärenden (RR-ELY). En del av projekten har samma innehåll, så arbetsfördelningen mellan organisationerna kan verka svår ur finansieringssökandenas perspektiv, men också med tanke på en effektiv användning av finansiärresurser och helhetshanteringen.

Slutsatser

Förbundets samordnande roll i regionens interna samarbete har identifierats och är i huvudsak tydlig. Samarbetet mellan landskapsförbundet och centrumstaden är emellertid ibland spänt, eftersom städerna och särskilt centrumstaden har en självständig och stark roll i innovations-, tillväxt- och livskraftspolitiken. Landskapsförbundets roll i fråga om avtalsbaserad verksamhet och hållbar stadsutveckling förblir oklar och saknar en verkligt effektiv roll. Landskapsförbundets arbete med tanke på landskapets allmänna utveckling och intressebevakning är inte alltid entydigt jämfört med centrumstadens roll som regionens drivkraft.

Landskapsförbundets roller å ena sidan som intressebevakare och å andra sidan som regionutvecklingsmyndighet som främjar utvecklingsarbetet är i vissa situationer sinsemellan motstridiga ur utomstående partners perspektiv. Även om intressebevakningen ur regionens synvinkel främjar gemensamt överenskomna mål för regionutvecklingen, kan intressebevakningen ur andra partners synvinkel utgöra ett hinder för utvecklingen och betona ett landskaps interna intresse på bekostnad av helheten. Intressebevakningsrollen kan då också försvaga förbundets roll som önskad utvecklarpartner.

Landskapsförbundets regionutvecklingsuppgift är en del av helheten, utifrån vilken planeringen och genomförandet av regionutvecklingen har formats under årtiondena i enlighet med vissa administrativa gränser (landskapsgränser). Befolkningsmängden och utvecklingsresurserna minskar i de flesta kommuner och i många regioner, men regionindelningen splittrar fortfarande Finland i små delar. I utvecklingsarbetet för landskapsförbunden blir samarbetet över regiongränserna och förvaltningsgränserna alltmer aktuellt i framtiden. Detta syns särskilt i genomförandet av EU-program, där förvaltningen är dyr och komplex på grund av det stora antalet aktörer och stödsystem.

2.2.3 Arbets- och näringsministeriet som samordnare av planeringen, genomförandet och uppföljningen av regionutveckling 9 §

Beskrivning av nuläget

Arbets- och näringsministeriet ansvarar för samordningen av regionutvecklingen och uppgiften som förvaltningsmyndighet för EU:s regional- och strukturpolitik. En stor del av de övriga ministerierna deltar också i regionutvecklingen. Enligt 9 § i genomförandelagen har arbets- och näringsministeriet följande uppgifter:

1. *samordna planeringen, genomförandet och uppföljningen av regionutvecklingen som helhet,*
2. *bereda regionutvecklingsbeslutet,*

3. *sköta främjandet av Finlands mål i Europeiska unionens regional- och strukturpolitik,*
4. *ingå en sådan partnerskapsöverenskommelse med Europeiska kommissionen som avses i artikel 11 i den allmänna förordningen för allokering, mål och genomförandesätt i fråga om finansiering med medel från program inom de regionala och strukturpolitiska fonderna och Europeiska havs- och fiskerifonden,*
5. *utarbete ett program för Europeiska unionens regional- och strukturfonder i enlighet med artikel 22 i den allmänna förordningen,*
6. *besluta om anvisande av medel för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik till förmedlande organ och anvisande av medel för nationell regionutveckling till landskapsförbunden inom ramen för de anslag som tagits in i statsbudgeten,*
7. *vara den förvaltande myndighet för Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program som avses i artikel 71.1 i den allmänna förordningen och sköta de uppgifter som avses i artikel 72 i den förordningen,*
8. *sköta den bokföringsfunktion för Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program som avses i artikel 76 i den allmänna förordningen.*

Arbets- och näringsministeriet sköter ovan nämnda uppgifter i samarbete med andra ministerier, landskapsförbunden, kommunerna, närings-, trafik- och miljöcentralerna och andra offentliga och privata aktörer.

I detta kapitel behandlas särskilt arbets- och näringsministeriets roll som samordnare av regionutvecklingen, eftersom andra uppgifter behandlas till väsentliga delar i andra kapitel, såsom 2.2.5.

Centrala observationer

Arbets- och näringsministeriets samordningsuppgift förutsätter samordning både mellan staten och regionerna och inom statsrådet. Samordningen genomförs enligt verksamhetsmodellen för regionutveckling. Behovet av samordnare är kopplat till de ömsesidiga beroendena mellan regionutveckling

och hur regionerna utvecklas. En effektiv och välorganiserad samordning förbättrar åtgärdens effektivitet. På basis av en bedömning har arbets- och näringsministeriet lyckats samordna den nationella regionutvecklingen med tillgängliga resurser ganska bra.

Målet med den nationella samordningen av regionutvecklingen har varit att bilda en gemensam målbild mellan olika aktörer och förutsättningar för regionutveckling. I praktiken har samordningen gällt informationsstyrning och kommunikation. Arbets- och näringsministeriets uppgift inom regionutveckling är för närvarande att vara en slags sparrare som upprätthåller och främjar interaktionen mellan ministerierna inom regionutveckling och stöder platsbaserad utveckling i landskapens och stadsregionernas sammanhang. En roll som baserar sig på informationspåverkan är i huvudsak fungerande, men inte särskilt effektiv.

Slutsatser

Regionutvecklingen kräver kontinuerlig samordning och roller i både det nationella och regionala samordningsarbetet är nödvändiga. Utvecklingen av den nationella samordningen påverkas av vilket perspektiv som betonas på nationell nivå inom regionutveckling: betonar man i första hand samordning och effektivitet inom statsrådet eller mellan statsrådet och regionerna. Detta påverkar hur och för vilken aktör det är ändamålsenligt att ordna regionutveckling på nationell nivå, vilka element som betonas i uppgiften och med vilka verktyg uppgiften sköts.

I den s.k. stora regionpolitiken erkänns att de olika förvaltningsområdenas åtgärder spelar en central roll i regionutvecklingen och främjandet av regionernas livskraft. Till exempel tillgången på arbetskraft, sysselsättning och kompetens, innovation, utveckling av näringslivet, tillgänglighet, befolkningens välbefinnande och säkerhet är centrala faktorer som påverkar regionernas livskraft och som olika förvaltningsområden strävar efter att främja inte bara inom sektorpolitiken utan även genom gemensamma åtgärder. Beslut och åtgärder inom olika sektorer kan å andra sidan påverka i olika riktningar på regionnivå eller lokalt. Däremot kan samma beslut ha olika effekter i olika typer av regioner eller geografiskt olika regioner. För att undvika oönskade

konsekvenser ur ett regionutvecklingsperspektiv och främja önskade konsekvenser förutsätts en mer systematisk granskning av sektorpolitikens konsekvenser för regionerna samt å andra sidan en förstärkning av statsrådets interna samordning.

Genom att betona det ömsesidiga beroendet mellan olika politikområden och -åtgärder har målet varit att stärka tanken om att regionutvecklingsarbetet berör alla ministerier, eftersom åtgärder inom olika förvaltningsområden oundvikligen har regionala konsekvenser. I gengäld kan ministerierna utnyttja samarbetet kring regionutveckling för att främja det egna ministeriets ärenden.

Om man vill föra samordningen av regionutvecklingen på nationell nivå i en effektivare riktning som bättre samordnar politiken än i dag (betoning av den s.k. stora regionpolitiken), förutsätter detta målmedveten utveckling och förändringar i verksamhetsmodellen samt en politisk målbild. Den nuvarande modellen som baserar sig på statsrådets interna dialog är viktig, men främjar inte i så värst mycket samordningen på strategisk nivå av åtgärder som påverkar regionutvecklingen inom olika politikområden, utan baserar sig mer på regelbundet informationsutbyte och dialog. En utmaning kan vara bland annat att regionutvecklingsbeslutet för närvarande i huvudsak inte skapar riktlinjer som styr ministeriernas åtgärder, utan snarare samlar ihop ministeriernas åtgärder som påverkar regionutvecklingen. Dessa planeras alltså i princip inte som en helhet. Också genomförandet sker alltid inom ramen för förvaltningsområdet i fråga och dess resurser och utan faktisk samordning.

Regionutvecklingens verkan mellan statsrådet och regionerna kan beskrivas som en slags femhörning som omfattar såväl ministeriernas informationspåverkan, statsstyrning (NTM- och livskraftscentralerna), statens finansiering, landskapens informationspåverkan (t.ex. processen för regionutvecklingsdiskussioner) som landskapens påverkan eller lobbyverksamhet som grundar sig på deras intressebevakningsroll. I vilken utsträckning dessa interaktionselement upplevs vara verkningsfulla ur ett regionutvecklingsperspektiv beror på ur vems perspektiv saken granskas. Med undantag för statsstyrning och kanske till viss del statlig finansiering är påverkan indirekt. I princip är regionutveckling med flera aktörer till sin natur verkningsfull på lång sikt och det går

ofta inte att verifiera att en enskild politisk åtgärd, finansiering eller strategi skulle ha skapat livskraft i regionen. En positiv utveckling är summan av flera likriktade faktorer.

Regionutvecklingsdiskussionerna är ett officiellt forum som grundar sig på lagstiftning för informationsutbyte i flera riktningar och bildande av en gemensam lägesbild och målbild – detta behandlas närmare separat i avsnittet *Programplanering och samarbetsförfaranden*. Arbets- och näringsministeriets roll som samordnare av dessa diskussioner är att erbjuda ett forum där omfattande fenomen som påverkar regionutvecklingen eller helheter som gäller olika förvaltningsområden behandlas vid ett gemensamt bord mellan statsrådet och regionerna. Detta synliggör olika utgångspunkter och inbördes beroenden i ärendet. Effekter uppstår särskilt på lång sikt när den gemensamma förståelsen ökar.

Om man i samordningsuppgiften för regionutveckling vill betona effektiviteten mellan regionerna och statsrådet, ska resurser allokeras till samordningen av denna dialog samt till genomförandet av nationella prioriteringar med finansiering för regionutveckling – betoning på den s.k. lilla regionpolitiken. Detta förutsätter också att influenser mellan regionutvecklingsbeslutet (eller den nationella regionutvecklingsstrategin) och landskapens regionutvecklingsstrategi förstärks ytterligare samt att till exempel regionutvecklingsmålens och strategiernas roll betonas även i den direkta styrningen (NTM/Livskraftscentralerna) vid sidan av de olika förvaltningsområdenas egna strategier och andra centrala mål på statsrådsnivå.

2.2.4 Arbets- och näringsministeriet som förvaltningsmyndighet 12 §

Beskrivning av nuläget

Förvaltningsmyndigheten för EU:s regional- och strukturpolitiska program är arbets- och näringsministeriet. Ministeriet sköter även s.k. medlemsstatsuppgifter. Ministeriets uppgift är bland annat att främja Finlands mål inom Europeiska unionens region- och strukturpolitik och att utarbeta ett program enligt

EU:s region- och strukturpolitik i enlighet med artikel 22 i den allmänna förordningen.

Genom genomförandelagen delegeras en del av förvaltningsmyndighetens uppgifter enligt EU:s allmänna förordning (EU 2021/1060) till förmedlande organ, så att förvaltningsmyndigheten sköter sin uppgift i nära samarbete med de förmedlande organen. Förvaltningsmyndigheten ansvarar för att fastställa finansieringsvillkoren för de förmedlande myndigheterna och upprätthåller programmets förvaltnings- och övervakningssystem samt övervakar dess genomförande och ger anvisningar om projektfinansieringen till de förmedlande organen. Förvaltningsmyndighetens centrala uppgift har blivit att ansvara för en oklanderlig kapitalförvaltning inom programmet, utveckla och anpassa de kostnadsmodeller som används i projekt enligt finansieringslagen samt ansvara för de finansieringsinstrument som den regional- och strukturpolitiska finansieringen kanaliseras till.

I genomförandelagen har förvaltningsmyndigheten getts möjlighet att låta bli att anvisa anslag, bestämma att medlen ska återkrävas och överföra det förmedlande organets uppgifter till ett annat, om det förmedlande organet har använt medlen för ett annat syfte än de är avsedda för eller på annat sätt försummat att sköta medelsförvaltningen på ett ändamålsenligt sätt. Innan korrigerande åtgärder vidtas ska förvaltningsmyndigheten emellertid förhandla med det förmedlande organet om att åtgärda bristerna.

Denna text behandlar arbets- och näringsministeriets roll som helhet när det gäller medlemsstaternas och förvaltningsmyndighetens uppgifter.

Centrala observationer

Arbets- och näringsministeriet har skött uppgiften som förvaltningsmyndighet för EU:s regional- och strukturpolitiska fonder sedan ministeriet inrättades (2008). Tidigare hade uppgiften delats upp på två ministerier så att arbetsministeriet ansvarade för uppgiften som förvaltningsmyndighet för Europeiska socialfonden och inrikesministeriet för regionutvecklingsfonden.

I Finland (exkl. Åland) finns endast en förvaltningsmyndighet som ansvarar för genomförandet av ett riksomfattande program med flera fonder för Europeiska kommissionen. Modellen med ett program är kostnadseffektiv, men tillgodoser dock i tillräcklig grad olika regioners behov. Vid ministeriet möjliggörs en effektiv användning av resurser när samma personer sköter alla ärenden som gäller fonderna.

Arbets- och näringsministeriet och dess föregångare har erfarenhet av att sköta medlemsstaternas uppgifter och förvaltningsmyndighetens roll sedan början av medlemskapet i unionen. Vid övergången från en programperiod till en annan har man kunnat utveckla programmets genomförandesystem så att det bättre överensstämmer med EU:s krav, men även beakta regionernas behov och önskemål i beredningen av partnerskapet. Detta har främjat tillgodeendet av god förvaltning och kundorientering, men har också gjort systemet mer komplicerat och ökat förvaltningskostnaderna.

På grund av Finlands fragmenterade förvaltningssystem, där alla NTM-centraler och landskapsförbund har velat självständigt sköta uppgiften som förmedlande organ, har en betydande del av arbets- och näringsministeriets arbetsinsats riktats mot styrning och utbildning av de förmedlande organen samt mot övervakning av förvaltnings- och tillsynssystem. Statsrådet effektiviserade sin verksamhet genom att från och med 2015 övergå till en modell med fyra förmedlande NTM-centraler. Landskapsförbunden samlade samtidigt sina egna verksamheter i södra och västra Finland. När den innevarande programperioden inleddes avvecklade landskapen i västra Finland sina centraliserade arrangemang, vilket också ledde till att antalet utbildningar och styr- och kontrollåtgärder som förvaltningsmyndigheten genomförde ökade.

Utvidgningen av ESF+-fondens tillämpningsområde under programperioden 2021–2027 har medfört nya uppgifter för förvaltningsmyndigheten även i verkställandet av materiell hjälp till mindre bemedlade, som tidigare finansierades via en separat FEAD-fond, där arbets- och näringsministeriet endast ansvarade för medlemsstatsansvaret och bokföringsfunktionen.

Betydelsen av digitala tjänster har ökat från programperiod till programperiod. Idag är spårbarheten för alla aktiviteter helt digital. Programmets mångfald – många olika åtgärder, finansieringsramar, kostnadsmodeller och förvaltningskrav – har gjort systemutvecklingen alltmer utmanande och svårhanterlig.

Slutsatser

Arbets- och näringsministeriet har ett fungerande samarbete med regionerna och andra partner inom beredning, genomförande och övervakning av programmet. Ministeriet har tillsammans med de förmedlande organen byggt upp ett program som tillgodoser regionernas behov och är flexibelt i föränderliga situationer. Ministeriet har emellertid inte i tillräcklig utsträckning kunnat styra prioriteringen av åtgärder och förvaltningen i programmets beredningsskede, vilket har lett till olika typer av programstrukturer, stödformer, kostnadsmodeller och strukturer för informationssystemet samt ett omfattande behov av anvisningar till de förmedlande organen. Att hantera helheten i ett läge med allt mindre resurser är en utmaning.

Av arbets- och näringsministeriets nuvarande uppgifter är politisk beredning, styrning och uppföljning av genomförandet en naturlig del av arbets- och näringsministeriets verksamhet. Särskilt planering och styrning av utvecklingen av digitala tjänster ingår inte i ministeriets kärnverksamhet och för närvarande styr ministeriet inga andra systemprojekt. Stora systemupphandlingar och styrning av genomförandet kräver omfattande kompetens, starka resurser och stöd från organisationen.

2.2.5 Förmedlande organ 10–11 §

Beskrivning av nuläget

Förmedlande organ inom EU:s region- och strukturpolitik är närings-, trafik- och miljöcentralerna, Livsmedelsverket och landskapsförbunden. Förmedlande organ ska uppfylla kraven enligt både EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen för skötseln av uppgifterna.

Landskapsförbunden kan ha kommit överens om att sammanställa uppgifter för ett eller flera landskapsförbund. Arbets- och näringsministeriet har fastställt arrangemanget vid utnämmandet av förmedlande organ. Bestämmelser om utvidgning av NTM-centralernas befogenheter och verksamhetsområde så att de omfattar en annan NTM-centrals verksamhetsområde vid genomförandet av EU:s regional- och strukturpolitik finns i statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna samt om närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter. (1373/2018)

På nationell nivå ansvarar Livsmedelsverket för uppgifterna som myndighet som förmedlar materiellt bistånd inom EU:s regional- och strukturpolitiska program.

Bland NTM-centralerna är följande förmedlande myndigheter för EU:s regional- och strukturpolitiska program:

- NTM-centralen i Södra Savolax
- NTM-centralen i Tavastland
- NTM-centralen i Mellersta Finland
- NTM-centralen i Norra Österbotten

Bland landskapsförbunden fungerar 14 som förmedlande myndigheter för EU:s regional- och strukturpolitiska program. Nylands förbund ansvarar för det förmedlande organets uppgifter för såväl sitt eget verksamhetsområde (Nyland) som landskapen Egentliga Tavastland, Kymmenedalen, Päijänne-Tavastland och Egentliga Finland. Följande landskapsförbund verkar som förmedlande myndigheter:

- Södra Karelens förbund
- Södra Österbottens förbund
- Södra Savolax landskapsförbund
- Kajanalands förbund
- Mellersta Österbottens förbund
- Mellersta Finlands förbund
- Lapplands förbund
- Birkalands förbund

- Österbottens förbund
- Norra Karelen landskapsförbund
- Norra Österbottens förbund
- Norra Savolax förbund
- Satakunta förbund
- Nylands förbund

Medlemsstaterna ska ha förvaltnings- och kontrollsystem för sina program och säkerställa att de fungerar i enlighet med bland annat de nyckelkrav som förtecknas i bilaga till förordningen²⁸. Bestämmelser om förvaltnings- och kontrollsystemet och tillhörande myndigheter finns i genomförandelagen och delvis i finansieringslagen vilka kompletterar EU-lagstiftningen. Förvaltningsmyndigheten och de förmedlande organen ska se till att beskrivningarna av förvaltnings- och kontrollsystemet är aktuella och riktiga.

Uppfyllandet av kraven på skötseln av uppgifterna bedöms till exempel genom förvaltningsmyndighetens styr- och kontrollbesök hos förmedlande organ. Ett styr- och kontrollbesök görs hos varje förmedlande organ under programperioden. På besöken bedöms bland annat förvaltnings- och kontrollsystemets funktion, de förmedlande organens verksamhetsbetingelser samt den ändamålsenliga skötseln av den förvaltande myndighetens uppgifter som har delegerats till de förmedlande organen. Förvaltningsmyndigheten styr och utbildar de förmedlande organen i teman som gäller stödförfarandet och i tolkningsfrågor som gäller genomförandet. Den styrande interaktionen med de förmedlande organen har i praktiken genomförts genom utbildningar, styrbrev samt styrning per e-post och telefon. Under den föregående programperioden har behandlingen av förvaltningsstrukturer och -förfaranden enligt förvaltningsmyndighetens bedömning tagit tid från behandlingen av projektens resultat och innehåll.

Centrala observationer

²⁸ Allmänna förordningen (2021/1060) artikel 69

Förvaltningsmyndigheten har bedömt kontrollsystemets funktion och de förmedlande organens förutsättningar att sköta sina delegerade uppgifter genom styr- och kontrollbesök till exempel med tanke på åtskillnad av funktioner, tillgänglighet, urvalsförfarande, bedrägeribekämpning, statsstöd och prestation.

Åtskillnaden av funktioner i de förmedlande organen fungerar ganska bra på allmän nivå. Små organisationer har emellertid svårt att genomföra en äkta åtskillnad av funktioner. Förvaltningsmyndigheten har i samband med styr- och kontrollbesöken observerat brister och behov av precisering i arbetsfördelningen av beslutsfattandet och organisationens arbetsordning gällande projekt som genomförs självständigt. Åtskillnad av funktioner innebär att personer som deltar i den sökandes och stödmottagarens uppgifter i projekt som genomförs av det förmedlande organet själv inte kan delta i det förmedlande organets funktioner.

I och med kommissionens riktlinjer har förvaltningsmyndigheten betonat tillgänglighet och förvaltningsmyndigheten ger de förmedlande myndigheterna anvisningar och utbildning i tillgänglighet.

Bedömningen av hur öppna och icke diskriminerande projekten är i urvalsförfarandet och beslutsfattandet är en av prioriteringarna i regleringen på EU-nivå. Inga betydande utmaningar har observerats i förfarandena. En enskild observation är bristfälliga motiveringar till avslående beslut. Alternativt har inga avslående beslut fattats alls efter att sökandena återkallat sin ansökan. Förfaranden för att utesluta överlappande finansiering (s.k. dubbelfinansiering) är inte tillräckliga. Finansieringens resultat och effektivitet tas upp i projektgenomförandets olika skeden.

De förmedlande organen har ställvis god praxis, på vissa ställen finns det utrymme för utveckling till exempel i förfaranden för riskbaserad attestering av utgifter samt åtgärder och förfaranden mot bedrägerier. Förvaltningsmyndigheten har gett anvisningar om att gå igenom kännetecknen för bedrägerier och införa nolltolerans mot bedrägerier i varje projekt. Förvaltningsmyndigheten har förutsatt att de förmedlande organen ska ha tillräcklig information och kompetens inom de fyra delområdena för bedrägeribekämpning, vilka är

förebyggande, identifiering, upptäckt och korrigerande åtgärder. Åtskillnad av funktioner, tillgänglighet och bedrägeribekämpning är en del av god förvaltning och förebyggande av korruption, bedrägerier och intressekonflikter.

Tillämpningen av *de minimis*-villkoret i statsstödsförfarandet bör utvecklas av statsrådet. Det är den finansierande myndighetens ansvar att från fall till fall överväga om en del av stödet ska beviljas som stöd av mindre betydelse.

Tillräcklig dokumentation är en helhet mellan programperioderna observerats kräva uppmärksamhet och som förutsätter kontinuerligt underhåll från de förmedlande organens sida och av vissa myndigheter även utveckling.

När EU:s regional- och strukturpolitiska programperiod 2021–2027 inleddes ökade antalet förmedlande myndigheter med sex. Sammanställningen av funktioner för landskapsförbunden utvecklades för fem av förbunden och Livsmedelsverket började som nytt förmedlande organ.

Ökningen av antalet förmedlande organ har lett till växande utmaningar när det gäller tillräckligheten av det tekniska stöd som används för förvaltningen av programmet för de förmedlande organens del. Enligt grundprincipen är den andel som finansieras med tekniskt stöd cirka 50 procent av den resurs som används för förvaltning. Resterande kostnader täcks av statsrådets och kommunernas verksamhetsutgifter. Enligt arbets- och näringsministeriets beräkningar har landskapsförbundens projektförvaltning under programperioden 2014–2020 blivit cirka 15 procent dyrare än NTM-centralernas. Kostnaderna har sannolikt fortsatt att öka efter att fem nya landskapsförbund inledde verksamheten som förmedlande organ. Lösningen, där sammanställningen av funktioner utvecklades och i stället delas upp på flera aktörer, har under innevarande programperiod lett till en ökning av både kommunernas och det tekniska stödets finansieringsandel i dessa landskap.

I landskapsförbundens centraliserade lösning hade fortfarande varje landskap beslutanderätt om ändamålsenlighetsprövningen av projekten, men trots detta upplevde landskapsförbunden som deltog i samordningen att lösningen begränsade deras självständiga beslutanderätt och medförde över-

lappande arbete. Det förmedlande organet ansvarade för den slutliga bedömningen av projektens stödberättigande och var inte alltid överens med landskapet. Oförutsägbarheten i dessa situationer orsakade friktion mellan förbundet som fungerar som förmedlande organ och förbundet som deltar i samordningen. Man upplevde också att kundorienteringen förbättrades i den decentraliserade modellen.

Slutsatser

Det ökade antalet förmedlande organ har tydligt försämrat kostnadseffektiviteten i programmets förvaltning. Kostnadseffektiviteten måste kunna ökas och därför måste man fästa uppmärksamhet vid samarbetsförfaranden som minskar kommunernas och statens kostnadsbörda och garanterar en högklassig förvaltning i framtiden. I varje landskap definierar landskapets arbetsgrupp alltid ansökningarnas prioriteringar och myndigheterna främjar planeringen och genomförandet av projekten, men det egentliga administrativa arbetet (finansiering, utbetalning, återkrav) kan genomföras centralt. Väl planerat minskar detta inte landskapets möjligheter att genomföra en effektiv regionutveckling.

Utifrån de styr- och kontrollbesök som hittills har genomförts fungerar förvaltnings- och kontrollsystemet i regel bra. Förvaltningsstrukturer och -förfaranden (åtskillnad av funktioner, tillgänglighet, val av projekt, statsstödsförfaranden), dokumentation, bedrägeribekämpning, attestering av utgifter, resultatorientering) har generellt sett utvecklats i positiv riktning jämfört med situationen under föregående programperiod.

Utöver goda prestationer har man delvis identifierat utvecklingsområden inom samma delområden som nämns ovan. Till utvecklingsobjekten hör åtskillnad av funktioner i projekt som genomförs självständigt, statsstödsförfaranden, genomförande av bedrägeribekämpning samt dokumentation. De förmedlande organen ska fortfarande fästa uppmärksamhet vid lika behandling av stödsökande genom att avstå från alltför nära relationer mellan den finansierande myndigheten och de stödsökande och stödmottagarna. Uppmärksamhet ska även i fortsättningen fästas vid realismen i de mål som

anges i projektansökningarna samt vid att säkerställa tillförlitligheten hos projektets utfall. Med tanke på en genuin åtskillnad av funktioner och verksamhetens effektivitet ska vara tillräckligt omfattande med tanke på storlek och funktion. Att avstå från projekt inom den egna produktionen skulle avhjälpa problem i anslutning till åtskillnaden av funktioner.

De förmedlande organen bör vidareutveckla sitt ömsesidiga samarbete för att förfarandena ska vara så enhetliga som möjligt och för att informationen om förfarandena ska förmedlas bra. Då säkerställs också för sin del en enhetlig behandling av stödmottagarna i olika regioner. För att säkerställa att det förmedlande organets uppgifter löper smidigt och resurseffektivt ska man också fästa uppmärksamhet vid hur väl förvaltningsmyndighetens anvisningar fungerar.

2.2.6 Delegationen för förnyelse i regionerna 15 §

Beskrivning av nuläget

Delegationen för förnyelse i regionerna (AUNE) är en delegation som tillsatts av statsrådet och som är ett centralt nationellt organ med uppgift att samordna regionutvecklingen. I genomförandelagen definieras fem uppgifter för AUNE:

- *samordna och följa den strategiska helheten för regionutvecklingen och dess genomslag,*
- *styra beredningen av statsrådets regionutvecklingsbeslut samt främja och följa upp genomförandet av beslutet,*
- *främja samarbetet mellan riksomfattande och regionala aktörer,*
- *förutse och följa regionutvecklingen och förmedla information om utvecklingsbehoven,*
- *behandla centrala reformer som anknyter till regionutveckling.*

Enligt lagstiftningen tillsätts AUNE för regeringsperioden. Under regeringsperioden 2023–2027 har AUNE 31 medlemmar. Den breda sammansättningen

baserar sig på förordningen. Förutom ministerierna (12) är bl.a. andra regionutvecklingsmyndigheter, näringslivet samt arbetsmarknads- och medborgarorganisationer representerade. Delegationen sammanträder 6–8 gånger per år. Mötena bereds av AUNE:s beredningsnätverk, där de parter som är representerade i delegationen deltar, tillsammans med arbets- och näringsministeriets sekretariat. Ordförande för AUNE och dess föregående delegationer har i allmänhet varit den minister som ansvarar för regionutveckling. Under regeringsperioden 2023–2027 är ordföranden en tjänsteman vid arbets- och näringsministeriet (avdelningschef).

Centrala observationer

AUNE uppfattas bland aktörer inom regionutveckling som en viktig institution som upprätthåller och stärker regionutvecklingens trovärdighet. Av AUNE:s verksamhet har rollen som kanal för informationsutbyte och diskussionsforum mellan ministerierna bedömts ha störst betydelse. Kännedomen om AUNE:s verksamhet bland regionutvecklarna är emellertid svag. Delegationens kommunikation bygger på medlemmarnas aktivitet och når därmed olika organisationer i varierande grad.

AUNE har lyckats ganska bra med sina uppgifter. I delegationens verksamhet upplevs det finnas utvecklingsmöjligheter särskilt i uppgiften att stödja samarbetet inom regionutveckling. Det är viktigt att beakta att AUNE fungerar som en delegation med många röster när man utvecklar dess uppgifter. Delegationens styrka är uttryckligen att föra fram olika åsikter vid ett gemensamt bord och möjliggöra en dialog, vilket är en betydande roll i den övergripande regionutvecklingen.

Dagens bredbasiga delegation stöds av målet att främja samarbetet mellan nationella och regionala aktörer, som också har ett brett stöd i fältet för regionutvecklingsaktörer. Om man däremot vill betona att AUNE huvudsakligen ska harmonisera statens regionutvecklingsåtgärder genom samordning av ministeriernas åtgärder, vore det motiverat att minska delegationens nuvarande sammansättning. I en delegation som fokuserar på statsrådets interna samarbete passar en tjänsteman som ordförande. Om delegationens roll

skulle vara att stärka det politiska engagemanget i regionutveckling och långsiktigheten över regeringsperioder bör man bedöma möjligheten att en minister fungerar som ordförande eller att man visar annat politiskt engagemang i AUNE:s arbete.

AUNE:s roll som samarbetsforum stöds för sin del av beredningsnätverket, där man förutom att bereda AUNE:s arbetsplan även tidvis behandlar beredningar som förutsätter ett omfattande samarbete inom regionutvecklingen. Beredningsnätverket har inte tillsatts officiellt och det har inte definierats någon exakt avgränsad uppgift för det, så nätverket fungerar ofta också flexibelt som en arbetsgrupp som stöder beredningen av regionutveckling.

Slutsatser

AUNE:s roll som arbetsgrupp är särskilt betydelsefull när det gäller att föra samman olika perspektiv vid ett gemensamt bord. En starkare roll för AUNE och ökad kännedom om delegationen förutsätter att man fäster mer uppmärksamhet vid kommunikation och öppenhet än idag, så att besluten och verksamheten är klart begripliga och tillgängliga för alla intressentgrupper. Att förbättra kommunikationen är inte enkelt eftersom det sällan fattas ett tydligt beslut på AUNE:s möten. Oftare handlar det om en pluralistisk behandling av ett visst ärende, det vill säga man kan inte tänka sig att AUNE har något enda budskap om ett tema.

AUNE:s uppgift är att samordna regionutvecklingen. Ministerierna beslutar i enlighet med reglementet för statsrådet om ärenden som gäller deras eget förvaltningsområde och AUNE kan därmed inte ha ett direkt mandat för beslutsfattande, utan uppmärksamheten ligger på att lägga fram ärenden till gemensam diskussion. En minister som ordförande har ansetts vara av största betydelse för AUNE:s vikt.

De uppgifter som föreskrivs för AUNE är ganska naturliga för den pluralistiska delegationen som främjar regionutveckling. När uppgifterna granskas bör man beakta vilka möjligheter delegationen har att främja dem. Till exempel skulle det vid sidan av de nuvarande uppgifterna vara bra att delegationen fungerar som ett slags rådgivande expertorgan i strategiska helheter

som hänför sig till regionutveckling. Lämnande av förslag skulle stödja delegationens roll.

AUNE:s möjligheter att påverka regionutvecklingen kan också stärkas genom att intensifiera verksamheten och planera mötena allt tydligare som en del av regionutvecklingens "årsklocka". Detta förutsätter också för sin del en mer förutseende planering och beslutsfattande gällande årsklockan för regionutveckling – eventuellt på bekostnad av flexibilitet. När man föreskriver om delegationens sammansättning är det bra att särskilt bedöma hur nya aktörer på regionnivå samt de teman som fokus ligger på i och med regionutvecklingens verksamhetsmiljö påverkar sammansättningen.

2.2.7 Övervakningskommittén 16 §

Beskrivning av nuläget

Statsrådet tillsätter den övervakningskommitté för Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program för programperioden. Övervakningskommittén följer genomförandet av programmet, dess genomslag och ändamålsenlighet. Övervakningskommittén ska granska alla faktorer som påverkar programmets framskridande och uppnåendet av målen. Övervakningskommittén utför de uppgifter som den tilldelats i samarbete med arbets- och näringsministeriet. Övervakningskommittén för programmet sammanträder vanligtvis två gånger om året.

Övervakningskommitténs uppgift är att granska:

1. programmets framsteg samt uppnåendet av delmål och mål,
2. problem som påverkar programmets resultat, samt åtgärder för att lösa dem,
3. programmets inverkan på de utmaningar som definierats i de landsspecifika rekommendationerna om genomförandet av programmet,

4. genomförandet av utvärderingarna och framsteg i upprättande av sammandrag om dem,
5. framsteg i åtgärder som möjligen verkställs som följd av iakttagelserna,
6. genomförandet av kommunikationsverksamhet och åtgärder som ökar synligheten,
7. framsteg i genomförandet av eventuella strategiskt viktiga åtgärder,
8. uppfyllandet av nödvändiga villkor och tillämpningen av dem under hela programperioden,
9. framstegen med att bygga upp administrativ kapacitet hos offentliga institutioner, partner och stödmottagare, om det är relevant,
10. uppgifter om bidrag från programmet till InvestEU-programmet enligt artikel 14 i den allmänna förordningen eller en överföring av medel enligt artikel 26 i den allmänna förordningen.

Övervakningskommittén har till uppgift att godkänna de metoder och grunder som tillämpas för urvalet av åtgärder (urvalskriterier), inklusive alla ändringar av dessa, den slutliga prestationsrapporten för programmet, utvärderingsplanen och alla ändringar i den samt alla förslag om ändring av programmet.

Övervakningskommitténs ska dessutom utarbeta och fastställa övervakningskommitténs arbetsordning inklusive alla ändringar av den, utse sekretariatet samt behandla och godkänna övriga ärenden som föreslås för avgörande.

Ordförande och vice ordförande för övervakningskommittén kommer från arbets- och näringsministeriet. Övervakningskommitténs sammansättning följer Europeiska unionens partnerskapsprincip. Regionerna är representerade i övervakningskommittén enligt de storområden som ingår i programmet. Varje storområde har utsett en representant från landskapsförbunden och NTM-centralerna i storområdet. Regionens representanter har en representativ roll. Landskapens representanter byts ut årligen i en del av storområdena (som i AUNE), vilket för sin del utgör en utmaning för styrningens långsiktiga

het. Utöver regionernas representanter består övervakningskommittén av representanter för ministerier som är centrala med tanke på regionutvecklingen samt s.k. sociala partner (arbetsmarknadsorganisationer, företagarnas och jordbrukets intresseorganisationer) och medborgarorganisationer.

Centrala observationer

Övervakningskommitténs sammansättning liknar AUNE:s sammansättning och en del av de ärenden som behandlas är av samma typ, även om de begränsas till uppföljningen av EU:s regional- och strukturpolitik.

Programmets innehåll styrs av målen som härletts från statsrådets regeringsprogram, Europeiska kommissionens mål och styrningen av det regional- och strukturpolitiska programmet samt i princip även av regionutvecklingsbeslutet. De innehållsmässiga ramvillkor som fastställts för programarbetet ger övervakningskommittén mycket begränsade möjligheter att påverka programmets innehållsmässiga styrning. Vad gäller programmets innehåll och programändringar har övervakningskommittén möjlighet att ta ställning till de föreslagna ändringarna och fastställa de urvalskriterier för projekt som tillämpas i programmet. De ärenden som ska avgöras och presenteras bereds vid arbets- och näringsministeriet och övervakningskommitténs inverkan på innehållet i förslagen har varit relativt liten.

Slutsatser

Övervakningskommitténs roll i styrningen av programmets genomförande har förblivit svag. Statsrådet eller förvaltningsmyndigheten beslutar i första hand om ändringar och riktlinjer som gäller programmet. Övervakningskommitténs roll är mer att behandla ärenden, skapa en gemensam lägesbild och fullfölja partnerskapet.

AUNE:s och övervakningskommitténs uppgifter och roller överlappar varandra och effektivitetsfördelar kan uppnås genom bättre samordning. Att också övervakningskommitténs arbete anpassas till årsklockan för regionutveckling skulle underlätta deltagarnas arbete.

Vissa medlemsorganisationers interna medlemsrotation försvagar beslutsfattandets kontinuitet och verkningfullhet samt orsakar betydande extra byråkrati.

2.2.8 Landskapens samarbetsgrupper 19–23 §

Beskrivning av nuläget

Landskapet har en samarbetsgrupp för att bereda och samordna genomförandet av planer, program och avtal i anslutning till regionutveckling. Samarbetsgruppen fungerar som det partnerskapsorgan som nämns i artikel 8 i den allmänna förordningen vad gäller Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program. Landskapsförbundets styrelse tillsätter landskapets samarbetsgrupp, utnämner dess ordförande och fastställer dess arbetsordning.

De aktörer som är centrala med tanke på utvecklingen i regionen ska ha en heltäckande representation i samarbetsgruppen i enlighet med artikel 8 i den allmänna förordningen. Samarbetsgruppen kan tillsätta sektioner och kalla sakkunniga.

I fråga om den nationella regionutvecklingen ska landskapens samarbetsgrupper:

- i beredningsskedet behandla planerings-, styrnings- och avtalshandlingar som bereds i landskapet,
- främja beredningen av omfattande projekthelheter som är viktiga för regionutvecklingen och främja genomförandet av dem,

godkänna den i 29 § 3 mom. avsedda regionala finansieringsplanen för Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program och de finansieringsprioriteringar som ingår i den,

- främja beredningen av omfattande projekthelheter som är viktiga för regionutvecklingen och främja genomförandet av dem,
- ge bindande utlåtanden enligt 21 § 3 mom. om projektansökningar för vilka stöd söks från Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program,
- utarbeta ett förslag till den förvaltande myndigheten till preciserande regionala urvalskriterier för projekt som finansieras med medel från Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program,
- till den förvaltande myndigheten rapportera om genomförandet av programmet för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och vid behov för den föreslå ändringar som behövs i programmet,
- informera om genomförandet av Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program.

Centrala observationer

Landskapens samarbetsgrupper har etablerat sig som forum för samarbete och strategiska riktlinjer i sina landskap. Det finns emellertid betydande skillnader i samarbetsgruppernas verksamhets sätt och samarbetets karaktär mellan landskapen. De mest positiva bedömningarna gäller de samarbetsgrupper som fokuserar på strategiska riktlinjer och dem som förmår dra upp sådana. Den strategiska inriktningen möjliggör skapandet av en vision och långsiktig planering, som är centrala element i landskapens utvecklingsarbete. Beredningsuppgifter i anslutning till projektbeslut och processen för beslutsfattandet upplevs som administrativt belastande, vilket kan påverka samarbetsgruppernas förmåga att verka effektivt.

Landskapens samarbetsgrupper har en central roll i organiseringen av samarbetet och förhandlingsstyrningen i det egna landskapet, vilket anses skapa förutsättningar för att fatta strategiska beslut. Detta tillvägagångssätt främjar samarbetet mellan de aktörer som ingår i samarbetsgrupperna, men möjliggör också effektiv informationsförmedling även till andra aktörer än de som

är fast involverade i regionutvecklingsarbetet. Framgången och effektiviteten i samarbetsgruppernas verksamhet beror delvis också på statens regionförvaltnings roll och resurser som förändras i och med regionförvaltningsreformen.

Landskapens samarbetsgrupper ansvarar för sitt eget landskaps del för de uppgifter som fastställts i EU:s regional- och strukturpolitik oavsett huruvida regionens eget landskapsförbund eller NTM-central fungerar som förmedlande organ för det regional- och strukturpolitiska programmet. På basis av bedömningen har samarbetsgruppernas roll delvis upplevts eller bedömts bli annorlunda i regioner som till exempel inte har beslutanderätt i närings-, trafik- och miljöfrågor eller som faktor i finansieringsbeslutet för EU-programmet. Varje samarbetsgrupp har emellertid samma beslutanderätt och uppgifter i fråga om sitt landskap oberoende av vilken myndighet som fattar finansieringsbeslutet i ärendet. Ärenden behandlas i de samarbetsgrupp vars landskap ärendet gäller, inte i det landskap där myndighetens verksamhetsställen finns. Samarbetsgruppernas uppmärksamhet på landskapets interna beredning har inte på bästa möjliga sätt stött främjandet av landskapsövergripande projekt och samarbete.

Slutsatser

Rollen som landskapens samarbetsgrupper har är mångdimensionell och deras funktionsförmåga har utvecklats med tiden. En central del av landskapets samarbetsgrupp är att fungera som ett partnerskapsorgan för EU:s regional- och strukturpolitik och även delta i valet av större strategiska projekt i flera landskap. De som deltar i samarbetsgruppernas arbete upplever att deras roll är tydlig. Samarbetsgruppernas olika verksamhets sätt i de olika regionerna stöder å andra sidan utvecklingsarbetets regionorientering, men för att göra verksamheten och samarbetet smidigare kunde man uppmantra att tillägna sig god praxis. Samarbetsgruppernas arbete kräver engagemang från deltagarna. Samarbetsgruppernas förmåga stärks när deltagarnas kompetens inom regionutveckling ökar. Särskilt aktörer på regionnivå är nöjda med landskapens samarbetsgruppers verksamhet. På nationell nivå ses samarbetsgruppernas roll delvis vara intressebevakning.

Utvecklingsobjekt är särskilt förbättring av samarbetet mellan landskapen och effektivisering av informationsflödet mellan olika aktörer. Det finns ett behov av att analysera samarbetsgruppernas olika verksamhetssätt och lyfta fram god praxis.

2.3 Programplanering och samarbetsförfaranden

Den nationella strategiska planeringen av regionutvecklingen är kopplad till valperioderna. En strategi på nationell nivå – ett regionutvecklingsbeslut – bereds under regeringsperiodens första år. Ett landskapsprogram som anger riktlinjer för regionutvecklingen på regionnivå bereds för varje kommunalvalsperiod och i programmet beaktas den aktuella regeringens prioriteringar för regionutvecklingen.

Utöver de nationella förfarandena är den strategiska planeringen av regionutvecklingen kopplad till EU-programarbetet, partnerskapsavtal samt bl.a. beredningen av nationella teman. Utarbetandet av regeringsprogrammet och den nationella regionutvecklingen som är bunden till regionutvecklingsbeslutet är inte i takt med EU-programperioderna, vilket ibland skapar motsättningar och osäkerhet i planeringsprocesserna för regionutvecklingen. Det har varit svårt att skapa en tydlig koppling, eftersom den 7-åriga EU-programperioden och regerings- och kommunalvalsperioderna inte har samma rytm under olika programperioder.

I detta kapitel granskas närmare varje helhet som föreskrivs i genomförandelagens kapitel *Programplanering och samarbetsförfaranden*.

2.3.1 Regionutvecklingsbeslut 24 §

Beskrivning av nuläget

Statsrådet beslutar för varje regeringsperiod om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen (regionutvecklingsbeslut). Genom regionutvecklingsbeslutet styrs regionutvecklingen inom de olika förvaltningsområdena och landskapsförbunden och samordningen av åtgärderna. Enligt statsrådets förordning om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (756/2021, 13 §) beredes regionutvecklingsbeslutet av arbets- och näringsministeriet i samarbete med de övriga ministerierna, landskapsförbunden och andra aktörer som är centrala med tanke på regionutvecklingen. Regionutvecklingsbeslutet bereds före utgången av det första året av regeringsperioden.

Beslutet innehåller utvecklingsmål, riktlinjer för förverkligandet av dem inom de olika förvaltningsområdena, en bedömning av de resurser som ska riktas till utvecklingsarbetet samt kvalitativa och kvantitativa indikatorer för att mäta genomförandet av åtgärderna och konsekvenserna för regionutvecklingen.

Arbets- och näringsministeriet utarbetar dessutom i samarbete med de övriga ministerierna en genomförandeplan som uppdateras under regeringsperioden för precisering av åtgärderna och i planen beskrivs åtgärderna inom de olika förvaltningsområdena närmare. I praktiken har man i genomförandeplanen sammanställt ministeriernas åtgärder enligt riktlinjerna i regeringsprogrammet som påverkar prioriteringarna för regionutvecklingen. I stället fastställs de regionala åtgärderna i ett landskapsprogram som utarbetas för varje kommunalvalsperiod och vars beredning inleds efter att regionutvecklingsbeslutet upprättats.

Centrala observationer

Den nationella regionutvecklingen som är bunden till regeringsprogrammet och regionutvecklingsbeslutet är inte i takt med EU-programperioderna, vilket ibland skapar motsättningar och osäkerhet i planeringsprocesserna för regionutvecklingen. Regeringens regionutvecklingsbeslut bör vara en central nationell målbild som för sin del drar upp riktlinjer för beredningen av EU-programmet. I praktiken har regionutvecklingsbeslutet ofta inte effekt på beredningen under programperioden på grund av beredningstidtabellerna.

Regionutvecklingsbeslutets effektfullhet på nationell nivå är förknippad med den gemensamma beredningsprocessen och ministeriernas engagemang i den – med tanke på tiden har det dock dragits upp riktlinjer för en stor del av ministeriernas åtgärder i regeringsprogrammet, varvid regionutvecklingsbeslutet inte påverkar beredningen av dem, utan snarare påverkar dessa åtgärder beredningen av regionutvecklingsbeslutet. På regionnivå upplevs regionutvecklingsbeslutet inte ha en roll som samordnar regionutvecklingsåtgärder på nationell nivå, även om en sådan roll identifieras vid ministerierna. En förstärkning av beslutets samordnande roll i förhållande till regionnivån förutsätter också en granskning av hur regionutvecklingsbeslutet är kopplat till den styrning som ges av statens regionförvaltning.

Tidsramen för regionutvecklingsbeslutet som ett strategiskt dokument under hela regeringsperioden är ganska kort och stöder inte på bästa möjliga sätt planeringen av en långsiktig regionutveckling. Beredningen av regionutvecklingsbeslutet kan inledas efter att regeringsprogrammet är färdigt, varvid det ofta är klart på våren efter valet. När beredningen av åtgärdsplanen sedan tar sin tid är man redan långt inne i regeringsperioden när genomförandet inleds och man bör börja rikta uppmärksamheten mot övervakning.

Inom flera andra förvaltningsområden utarbetas den nationella strategin på längre sikt och genomförs över flera regeringsperioder. Även i regionutvecklingsbeslutet har man strävat efter att skapa utsikter på längre sikt, men detta har inte haft någon egentlig betydelse, eftersom nästa regering utarbetar ett nytt regionutvecklingsbeslut utan att förbinda sig till att genomföra föregående regerings beslut. En strategi som sträcker sig över regeringsperioderna skulle bättre motsvara den långsiktighet som regionutvecklingen förutsätter och minska resurserna som går åt för beredning jämfört med en snabbare beredningstakt. Detta skulle å andra sidan förutsätta att den parlamentariska beredningen inkorporeras i planeringen av regionutvecklingen samt i översynen av landskapsprogramperioden. Om man vill säkerställa att både det nationella regionutvecklingsbeslutet och det regionala landskapsprogrammet har en stark koppling till de valperioder som anknyter till politiskt beslutsfattande, kan de separata genomförandeplanernas roll som verkställande beslut under regeringsperioden stärkas både på nationell och regional nivå.

Under de senaste åren har ingen separat nationell finansiering anvisats för genomförandet av regionutvecklingen. Den eventuella separata finansieringen har berott på de riktlinjer som varje regering har dragit upp i regeringsprogrammet. Ett regionutvecklingsbeslut som beretts i mångfaldigt samarbete har därmed snarare blivit ett verktyg för informationspåverkan som till sin karaktär skapar en gemensam målbild än ett politiskt verktyg som direkt styr de nationella resurserna för regionutveckling. Med EU:s regional- och strukturpolitiska program verkställs beslutet regionalt, men tidsspannet från att regeringsprogrammet är färdigt till regionutvecklingsbeslutet och vidare till att landskapsprogrammet blir färdigt sträcker drygt två år.

2.3.2 Landskapsprogrammet 25–26 §

Regionutveckling är starkt förknippad med tanken på regionorientering: regionutvecklingsåtgärder bygger på en stark förståelse av regionens styrkor, utvecklingsbehov, utvecklingskostnader, nuläge och framtidsutsikter. Den nationella nivån har en central roll i styrningen av olika politiska åtgärder och i skapandet av den nationella målbilden. Regionerna har i sin tur förmåga att utnyttja tillgängliga utvecklingsverktyg med beaktande av varje regions styrkor och utgångspunkter.

Beskrivning av nuläget

Enligt 25 § i genomförandelagen: "Landskapsförbundet ska utarbeta ett landskapsprogram som baserar sig på landskapets långsiktiga strategiska riktlinjer och där målen för regionutvecklingen i landskapet och genomförandet av dem preciseras. I landskapsprogrammet beaktas prioriteringarna i regionutvecklingsbeslutet. I landskapsprogrammet ingår eller i samband med det utarbetas en strategi för smart specialisering i landskapet."

"Landskapsprogrammet bereds i samverkan med kommunerna, andra myndigheter samt de sammanslutningar och organisationer samt andra aktörer som deltar i regionutvecklingen. I landskapet Lappland bereds avsnittet om samekultur av Sametinget. Landskapsprogrammet godkänns av landskapsfullmäktige för varje fullmäktigeperiod."

Landskapsprogrammet bildar en gemensam målbild för utvecklingen av regionen. Landskapsprogrammet fungerar också som en länk mellan den nationella och regionala strategiberedningen för regionutvecklingen genom att beakta statsrådets regionutvecklingsbeslut. Eftersom regionutvecklingsbeslutet bereds för varje regeringsperiod och landskapsprogrammet för varje kommunalvalsperiod, bereds dessa med cirka två års mellanrum.

Landskapens planeringssystem har tidigare utgjorts av en helhet bestående av lagstiftning om regionutveckling och markanvändning, där landskapets långsiktiga planering styrs av landskapsplanen och både landskapsplanen och landskapsprogrammet grundar sig på detta. Bestämmelser om den långsiktiga landskapsplanen finns i markanvändnings- och bygglagen, men det har inte funnits närmare bestämmelser om dess innehåll eller beredning. I praktiken har landskapen under de senaste åren ofta inte utarbetat separata landskapsplaner, utan den långsiktiga planeringen har inkluderats i landskapsprogramarbetet och termen "landskapsstrategi" har etablerats i vissa områden – vissa använder i sin tur sin egen terminologi (som *Lapplandsavtalet*). I lagstiftningen om områdesanvändning som för närvarande revideras kommer omnämnandet av den långsiktiga landskapsplanen att strykas helt.

Centrala observationer

Landskapsprogrammen eller landskapsstrategierna har till sitt innehåll och sin struktur varit regionorienterade och beskriver regionernas mångfald. Nackdelen är att de också är svåra att jämföra med varandra. Samtidigt som man identifierar starka grunder för regionorienterad planering inom regionutveckling har man också identifierat ett behov av att samla regionernas styrkor, utvecklingsprioriteringar och spetsar inom specialisering för att bilda en bredare nationell helhet och förstå och kommunicera de regionala styrkorna. Att samla ihop och granska programmen för de olika regionerna parallellt förutsätter av programmen en tydligare gemensam struktur och till exempel lika stora komprimeringar.

I samband med den nationella regionutvecklingsstrategin har man lyft fram behovet av långsiktig utveckling och strategisk planering på längre sikt. Detta gäller även det program- eller strategiarbete som utförs i regionerna. Landskapsprogrammets tidsram är i nuvarande och tidigare lagstiftning bunden till kommunalvalsperioden. Denna koppling till det politiska beslutsfattandet anses särskilt på regionnivå vara viktig att bevara även i fortsättningen.

Om tidsramen för det nationella regionutvecklingsbeslutet förlängs över regeringsperioderna skulle det vara särskilt motiverat att även förlänga tidsramen för landskapens strategiarbete på motsvarande sätt. Planering och riktlinjer på längre sikt behövs för såväl det långsiktiga utvecklingsarbetet som den regionplanering som utgör grunden för utvecklingen och livskraften. En koppling till det politiska beslutsfattandet som upplevs som viktig kan också ingå i den från valperioderna lösryckta beredningen när strategin eller programmet preciseras med genomförandeplanen som utarbetas för varje fullmäktigeperiod. Vid behov kan programmet också revideras när ett nytt fullmäktige tillträder.

Även rytmen i det nationella strategiarbetet och landskapens strategiarbete behöver granskas ur ett effektivitetsperspektiv. I regionerna har man ansett att det finns en fungerande rytm, där det efter att den nya regeringen fattat ett regionutvecklingsbeslut finns upp till två år tid att bereda landskapsprogram-

met, vilket gör det möjligt att genomföra en omfattande bakgrundsanalys, utföra framtidsarbete och att aktörerna deltar i beredningen. Med tanke på den nationella samordningen och regionutvecklingens verkan stöder inte det långa tidsspannet mellan beredningarna på bästa möjliga sätt kopplingen mellan de nationella målen och bakgrundsanalyserna och landskapens beredning. När det gäller den övergripande övervakningen är situationen svår. Om man strävar efter att bedöma effekten av ett regionutvecklingsbeslut på ett övergripande sätt, med beaktande av de regionala åtgärderna, kan bedömningen göras först långt in i nästa regeringsperiod, när man har hunnit genomföra landskapsprogrammen. Detta är inte längre aktuellt ur den nya regeringens synvinkel.

Slutsatser

Förlängningen av tidsramen för det nationella programarbetet och landskapens programarbete ska granskas som en helhet. Om tidsramen för det nationella regionutvecklingsbeslutet förlängs över regeringsperioder är det motiverat att även tidsramen för landskapens strategiarbete förlängs på motsvarande sätt. Planering och riktlinjer på längre sikt behövs för såväl det långsiktiga utvecklingsarbetet som den regionplanering som utgör grunden för utvecklingen och livskraften. En koppling till det politiska beslutsfattandet som upplevs som viktig kan också ingå i den från valperioderna lösryckta beredningen när strategin eller programmet preciseras med genomförandeplanen som utarbetas för varje fullmäktigeperiod. Vid behov kan programmet också revideras när ett nytt fullmäktige tillträder.

Med tanke på den nationella samordningen och effektiviteten av regionutvecklingen stöder inte det långa tidsspannet mellan de nationella och regionala beredningarna på bästa möjliga sätt kopplingen mellan de nationella målen och bakgrundsanalyserna och landskapens beredning. Ur landskapens synvinkel anses tidsplanerna för regionutvecklingsbeslutet och landskapsprogramarbetet inte vara problematiska.

Omställningen från ett strategiarbete som varar en valperiod till ett strategiarbete på längre sikt skulle för sin del avhjälpa de utmaningar som orsakas av rytmen i det nationella programarbetet och landskapens programarbete då

tidsramarna är längre. Åtminstone vid reformen av lagstiftningen ska man beakta den möjlighet som felaktigt blivit kvar i den nuvarande lagen som tillåter beredning av landskapsprogrammet först under det år som följer på det år då kommunfullmäktiges mandatperiod börjar (25 § 2 mom. i genomförandelagen). Medlemmarna i kommunfullmäktige väljs i kommunalvalet som hålls i april. Fullmäktiges mandatperiod är fyra år och den börjar vid ingången av juni under valåret. En naturlig tidsplan för beredning av landskapsprogrammet enligt den nuvarande rytmen som anknyter till kommunalvalsperioden är att beredningen görs före utgången av året då kommunfullmäktiges mandatperiod börjar.

När man granskar helheten av landskapsprogrammet och statsrådets regionalutvecklingsbeslut ser man också möjligheter att effektivisera beredningarna. När det nationella regionutvecklingsbeslutet bereds i ett omfattande samarbete mellan aktörerna skulle det kunna utnyttjas bättre än idag som stöd för den regionala beredningen, till exempel för att skapa en gemensam struktur för landskapsprogrammen på rubriknivå – medan beredningen av innehållet fortfarande är regionorienterat.

2.3.3 Regionutvecklingsdiskussioner 27 §

Beskrivning av nuläget

27 § i genomförandelagen behandlar verksamhet som anknyter till regionutvecklingsdiskussionerna, deras regelbundenhet och det interaktiva samarbetet med statsrådet och aktörer som representerar regionerna. Vid diskussionerna strävar man efter att staten och regionerna når en gemensam syn på målen, genomförandet och verksamhetsförutsättningarna i fråga om regionutvecklingen som ska beaktas vid planeringen av de olika aktörernas verksamhet och ekonomi. Diskussionerna grundar sig på regionutvecklingsbeslut, landskapsprogrammen och läges- och utvecklingsbilden av regionutvecklingen och stödjer landskapens egenhändiga utveckling. Arbets- och näringsministeriet samordnar diskussionerna. I regionerna svarar landskapsförbunden för förberedelserna inför diskussionerna.

Regionutvecklingsdiskussioner är en kontinuerlig process där det finns rum för interaktion och gemensam beredning året runt. Förberedelserna inför diskussionerna går ut på att ta fram läges- och utvecklingsbilder. Arbets- och näringsministeriet samordnar framtagningen av den nationella läges- och utvecklingsbilden och den utarbetas i samarbete med ministerierna. Läges- och utvecklingsbilden utarbetas i enlighet med prioriteringar i regionutvecklingsbeslutet och ministerierna deltar i beredningen på basis av sina egna substansansvar. Ett webinarium om den nationella läges- och utvecklingsbilden av regionutvecklingen har ordnats årligen, där man går igenom de viktigaste observationerna och förändringarna. Slutresultatet av läges- och utvecklingsbilden som utarbetas landskapsvis är att aktörerna inom regionutvecklingen får en gemensam syn på landskapets situation.

Det finns ingen bestämmelse i genomförandelagen om hur diskussionerna ska ordnas. Regionutvecklingsdiskussioner har arrangerats på olika sätt under olika år. Diskussioner har ordnats landskapsvis åren 2018 (försök), 2020 och 2022. År 2023 ordnades diskussionerna som ett gemensamt tvådagars temaevenemang för landskapen samt separat bland den politiska ledningen under ledning av näringsministern för ordförandena i landskapsförbundens landskapsregeringar och landskapsfullmäktige samt landskapsförbundens ledning. År 2024 ordnades diskussionerna på s.k. storområdesnivå som gemensamma evenemang för landskapen i västra, östra, norra och södra Finland. Dessutom hölls korta landskapsspecifika arbetsmöten. Diskussionerna 2025 ordnades återigen som ett gemensamt evenemang för alla landskap.

Representanter för olika ministerier och regionala aktörer deltar i diskussionerna. Landskapsförbunden ansvarar för att bjuda in regionutvecklingsaktörer i sitt eget område både till beredningen av diskussionerna och till själva diskussionstillfället. Utifrån diskussionerna har man sammanställt diskussionstemans viktigaste punkter samt diskussionernas slutsatser. Övervakningen har genomförts halvårsvis. Processen för regionutvecklingsdiskussionerna omfattar och kompletteras även av andra regelbundna interaktionsevenemang, bl.a. aktualitetsevenemang mellan arbets- och näringsministeriet och landskapsförbunden och årliga regionutvecklingsdagar som stöder genomförandet av både regionutvecklingsbeslutet och ALKE-diskussionerna.

Centrala observationer

Regionutvecklingsdiskussionerna är till sin natur ett interaktions- och samarbetsforum där man har kunnat behandla sektorsövergripande och aktuella frågor som påverkar regionernas utveckling. I diskussionerna fattas inga bindande beslut, utan syftet är att de deltagande organisationerna tar hänsyn till slutsatserna i planeringen av sin egen verksamhet och ekonomi. Beroende på hur diskussionerna arrangeras har man fokuserat på aktuella teman som är centrala för varje landskap eller som gäller flera regioner enligt ALKE-beslutet och landskapsprogrammen.

På regionnivå önskas regelbundna landskapsspecifika diskussioner. De är krävande att genomföra och särskilt belastande för ministeriernas personal. I 18 landskapsspecifika diskussioner har man behandlat flera olika sektorsövergripande ärenden, vilket binder personalen inom olika förvaltningsområden till såväl beredningen av diskussionerna, själva diskussionerna och utformningen av slutsatserna. Oberoende av diskussionernas karaktär används årligen en avsevärd del av beredningstiden enbart för gemensam beredning av diskussionsfrågor och bakgrundsmaterial i samarbete mellan flera ministerier och landskap. I de landskapsspecifika diskussionerna flerdubblas denna beredningstid. Landskapsspecifika diskussioner möjliggör emellertid en djupare introduktion i regionernas behov, medan tematiska eller gemensamma diskussioner för flera regioner är lättare att genomföra med tanke på tid och beredning.

Vid diskussionerna har det lyfts fram utvecklingsbehov som gäller samarbete och man har främjat interaktionen mellan olika förvaltningsområden och -nivåer. Efter att man år 2022 försökte rikta finansieringen under momentet *stödjande av hållbar tillväxt och livskraft i regionerna (AKKE)* till de viktigaste temana vid regionutvecklingsdiskussionerna har man ansett det vara framgångsrikt, eftersom det förutsatte fokusering. Tanken var att man med såddfinansieringen av regionalutvecklingsdiskussionerna skulle få i gång helheter som i ett senare skede skulle kunna främjas med annan finansiering. I diskussionerna 2022 infördes också en gemensam mall för utformningen av diskussionens teman och slutsatser, vilket för sin del strukturerade processen och gjorde uppföljningen smidigare.

Regionutvecklingsdiskussioner är ett fungerande interaktionsforum, men utifrån den respons som samlas in från diskussionerna anses deras effektivitet för närvarande inte vara särskilt bra, särskilt i förhållande till de resurser som använts för beredningen. På regional nivå anses effektiviteten hos regionutvecklingsdiskussionerna vara bättre än på nationell och lokal nivå.

Processen för regionutvecklingsdiskussionerna anses på alla förvaltningsnivåer vara det viktigaste sättet för staten och regionerna att samarbeta. Diskussionerna betonar regionnivåns betydelse för utvecklingen av regionerna och de har ökat interaktionen mellan förvaltningsnivåerna och sektorerna. Diskussionerna har också ökat medvetenheten om de politiska åtgärder som olika aktörer riktar mot regionutvecklingen.

Andra forum för samarbete och interaktion inom regionutveckling är de diskussionstillfällen som arbets- och näringsministeriet ordnar för landskapsförbunden under året och en gång om året ordnas regionalutvecklingsdagar som sammanför en bred bas av aktörer som deltar i regionutvecklingen, såsom kommuner, högskolor och läroanstalter, organisationer och företag.

Samarbetet sker också genom flera seminarier, arbetsgrupper och workshops. På regionnivå uppskattas interaktionen och den informella kontakten mellan arbets- och näringsministeriet och regionnivån. Ökat informationsutbyte önskas även med andra ministerier.

Slutsatser

Regionutvecklingsdiskussionerna är det viktigaste samarbets sättet mellan staten och regionerna. Diskussionerna har ökat ministeriernas förståelse för regionernas olikheter samt utvecklingsmöjligheter och -utmaningar. Här är den nationella och landskapsspecifika läges- och utvecklings bilden av regionutvecklingen, som uppdateras regelbundet och de webinarier där de går igenom av central betydelse. Diskussionsprocessen ökar interaktionen och medvetenheten om olika aktörers utvecklingsåtgärder och deras samverkan i regionerna. I och med detta har ministeriernas deltagande i planeringen, genomförandet och uppföljningen av regionutvecklingen stärkts ytterligare. Samtidigt har tiden som läggs ner på samarbetsprocesserna blivit längre.

Det har varit motiverat att experimentera med olika genomförandemetoder för att hitta ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt att genomföra diskussionerna. Regionutvecklingsdiskussioner som ordnas på olika sätt under olika år kan ge olika perspektiv på regionutvecklingen och bildandet av en övergripande syn på den. Landskapsspecifika och till exempel temaspecifika diskussioner har olika karaktärer. Landskapsspecifika diskussioner fördjupar förståelsen för regionernas behov och temadiskussioner hjälper till att sätta upp mål. De kompletterar varandra till exempel alternerande år eller i olika skeden av regeringsperioden. Den politiska ALKE-diskussionen, dvs. mötet med landskapsförbundens förtroendevalda och åtminstone en gång under regeringsperioden med den minister som ansvarar för regionutvecklingen, möjliggör för sin del en direkt dialog på politisk nivå som kompletterar de regionutvecklingsdiskussioner som förs under ledning av tjänstemän.

Den kontinuerliga diskussionen om genomförandemetoder och aktörernas olika förväntningar har lett till ett behov av att planera om diskussionsprocessen varje gång, vilket har belastat beredningen. Det är nödvändigt att närmare definiera på vilket sätt diskussionerna genomförs i varje skede av regeringsperioden. Genom långsiktig planering är det möjligt att minska antalet extra beredningsfaser.

Med tanke på de fortsatta diskussionerna är det viktigt att man kan utveckla processens effektivitet och nytta för olika parter. Samtidigt ska man se till att alla instanser som är relevanta med tanke på de teman som behandlas deltar i diskussionen. Syftet bör tydliggöras medan man samtidigt säkerställer att resurserna som används för beredning och uppföljning av diskussionerna är ändamålsenliga i förhållande till nyttan med diskussionerna. De förväntningar som de olika parterna ställer på diskussionsprocessen bör närma sig varandra. Enbart som ett interaktionsförfarande är regionutvecklingsdiskussionerna och upprättandet av en tillhörande läges- och utvecklingsbild tung och hundratals personer från både regionerna och statsförvaltningen deltar i dem. Att föra diskussionerna i en mer målinriktad riktning och koppla dem mer direkt till verkställandet av regionutvecklingsbeslutet samt till allokeringen av resurser för regionutveckling kan göra beredningen smidigare.

2.3.4 Samarbetsavtal och hållbar stadsutveckling 28 §, 30 §

För genomförandet av de mål som gäller regionutveckling kan samarbetsavtal upprättas mellan staten, landskapsförbundet, kommunen, övriga myndigheter som deltar i finansieringen av åtgärderna och andra aktörer som deltar i regionutvecklingen.

För att säkerställa att avtalen är förenliga med landskapsprogrammet ska det berörda landskapsförbundet höras i samband med beredningen av avtalet, om förbundet inte själv är avtalspart.

Avtalsbaserat samarbete är ett etablerat förfarande mellan staten och städerna eller stadsregionerna. Den har som ett verktyg, ett verksamhetsätt och även i lagstiftningen ersatt de specialprogram som tidigare avgjordes i samband med beredningen av prioriteringsbeslutet om regionutveckling.

Avtal som används idag eller som användes tidigare är ekosystemavtal för innovationsverksamhet, broavtal för hantering av positiv strukturomvandling, tillväxtavtal för städer och avtal som ingåtts på grundval av regionutvecklingsdiskussioner (överenskommelsedokument till naturen).

Dessutom finns det inom sektorn för planering av markanvändning avtal om markanvändning, boende och trafik som hänförs till de sju stora stadsregionerna och som har fungerat längst som ett etablerat avtalsinstrument. Dessa avtal bereds under ledning av miljöministeriet och kommunikationsministeriet och det finns inga särskilda bestämmelser om avtal som ska ingås med stadsregionerna.

I Finland består planen för genomförande av EU:s integrerade åtgärder som stöder hållbar stadsutveckling i enlighet med artikel 11 i Eruf-förordningen av samarbetsavtal (ekosystemavtal för innovationsverksamhet) mellan arbets- och näringsministeriet och städerna. För att genomföra planen för integrerade åtgärder som stöder hållbar stadsutveckling har de städer som genomför den tillsatt en ledningsgrupp. Eruf-förordningen förutsätter att städerna deltar i valet av projekt.

Genom statsrådets förordning (797/2021 16 §) föreskrivs om ledningsgruppens sammansättning och roll i valet av projekt som genomför planen. Ledningsgruppen lämnar ett förslag till valet av projekt som ska finansieras till det förmedlande organet.

Centrala observationer

Paragrafen om samarbetsavtal är till sin natur mycket möjliggörande och den tar inte ställning till avtalens innehåll eller antal på lagnivå. Lagen föreskriver inte heller närmare om vad samarbetsavtalen grundar sig på. En förutsättning för avtalen är att de förverkligar målen för regionutvecklingen och att man på regionnivå säkerställer att avtalen är förenliga med landskapsprogrammen.

Det konstaterades att inledandet av specialprogram enligt den tidigare lagen avgörs i samband med regionutvecklingsbeslutet. De nuvarande ekosystemavtalen mellan staten, universitetsstäderna och städer med universitetscenter grundar sig på regeringsprogrammet och är för närvarande de enda samarbetsavtal som avses i lagen.

Enligt halvtidsutvärderingen av ekosystemavtalen (2021–2027) är erfarenheterna av avtalen till stor del positiva. Ekosystemavtal som stärker statens och universitetsstädernas innovationsverksamhet har tillfört betydande mervärde när det gäller inriktningen av FoUI-verksamheten samt fördjupandet av samarbetet mellan företag, högskolor och städer och stärkandet av städernas roll. Avtalet har en styrande effekt på inriktningen av verksamheten, valet av projekt och användningen av offentlig finansiering. Städerna anser att avtalen är ett instrument som motsvarar deras behov väl. Samtidigt har kopplingen mellan innovationspolitiken på nationell nivå och utvecklingen av stadsregionerna bevisligen stärkts. Avtalen är emellertid i en EU-projektform ett krävande sätt för städerna att organisera utvecklingen.

Utveckling som bygger på partnerskap har under de senaste åren blivit ett centralt verksamhetsätt inom regionutveckling och detta återspeglas i statsrådets avtalsbaserade samarbete med regionerna och städerna. Utöver sam-

arbetsavtal som grundar sig på lagen utnyttjas i genomförandet av regionutveckling andra samarbetsförfaranden som baserar sig på partnerskap och löst på avtal och som liknar temaavtal och regionutvecklingsdiskussioner.

De tematiska partnerskapen mellan staten och städerna är ett partnerskapsförfarande mellan staten och städerna som grundar sig på regeringsprogrammet och som genomförs med stadsorienterade grupperingar och utifrån de teman som städerna presenterar.

Förslag om finansieringen av projekt som genomför planen för hållbar stadsutveckling görs av en ledningsgrupp bestående av representanter för städerna. Enligt 10 § i finansieringslagen ska landskapsförbundet av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden bevilja stöd som är avsedda för genomförande av hållbar stadsutveckling, om beviljandet av stödet är förenligt med lag, Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program samt den utvecklingsplan som avses i det momentet. I förfarandet har ledningsgruppen som består av städernas representanter i praktiken möjlighet att styra genomförandet av planen genom sin roll som hänför sig till projektens urvalsförfarande. Landskapsförbundets uppgift är att verka som ett förmedlande organ.

Slutsatser

Avtalsmässighet är ett verktyg för regionutveckling som betraktas fungera bland de som deltar i det avtalsbaserade samarbetet och man förhåller sig positivt till det. Avtalsmässighet är också till sin natur uteslutande, eftersom det beroende på målen och resurserna endast är möjligt att ingå avtal med en begränsad grupp aktörer.

En av styrkorna på lång sikt hos det avtalsbaserade verksamhetssättet har varit dess karaktär som en kombination av formellt och informellt. Mer än formella papper, avtal är alltid en process som syftar till verksamhet och gemensam utveckling och ett strategiskt partnerskap för att uppnå ett gemensamt mål. I bästa fall har den avtalsbaserade politiken också fört den utveckling som sker på lokal nivå eller i regionerna närmare den nationella politiken.

Samarbetsavtal kan vara ett fungerande verktyg för att främja målen för regionutveckling och för att samordna regionala och nationella mål och behov. Detta förutsätter att avtalen är både kvantitativt och kvalitativt begränsade. Ett bredare utnyttjande av avtalsbaserad verksamhet, dvs. att det införs som ett centralt verktyg för regionutvecklingen i stor omfattning, och dess utbredning till alla områden, kan således inte betraktas som en möjlig utvecklingsriktning när resurserna minskar. Däremot är det på grund av sin karaktär förknippat med en viss selektivitet: man beslutar om vilka ärenden som är centrala att avtala om och med vem. Ur både nationella och regionala aktörers perspektiv finns det stöd för tanken att avtalsbaserad verksamhet är ett fungerande verktyg för regionutveckling, men att det inte allena är tillräckligt och att det inte kan tillgodose behoven hos det breda aktörsfältet inom regionutveckling.

Tidigare har specialprogram fungerat som ett verktyg för regionutveckling. I en del av dessa har alla regioner kunnat delta medan en annan del i sin tur har varit avsedda för vissa typer av regioner eller konkurrens. Statsförvaltningen har styrt dessa enligt vissa kriterier, även om de närmare innehållsförslagen och genomförandet har varit regionorienterade. Skillnaderna mellan program och avtal hänför sig till dialogens kvalitet och intensitet. I avtalen förs en direkt dialog mellan lokal och nationell nivå från början. Detta kräver mycket resurser och därför är antalet partnerskap som kan ingås begränsat.

Vid utveckling som grundar sig på specialprogram kan den regionala täckningen vara bredare, men interaktionen sker genom programdokument, kriterier som fastställts uppifrån och tillställningar som är gemensamma för alla. När man bedömer för- och nackdelarna med avtalsmässighet och utveckling på basis av specialprogram ställs frågan om det finns behov av en mer direkt (resursbindande) och selektiv dialog mellan lokala och nationella aktörer eller ett verktyg som gör det möjligt att nå en bredare grupp av regioner och där styrningen sker särskilt genom kriterier och programdokument som gäller penningfördelningen. I en optimal situation skulle flera och olika utvecklingsverktyg användas för olika syften.

Enligt genomförandelagen har ledningsgruppen som består av representanter för städerna för hållbar stadsutveckling i praktiken möjlighet att styra genomförandet av planen genom sin roll i samband med urvalsförfarandet för projekt. I detta fall har landskapsförbundet som ansvarar för regionutvecklingen till uppgift att endast verka som ett förmedlande organ, vilket för sin del försvagar landskapsförbundets möjlighet att hantera regionutvecklingen som helhet.

2.3.5 Beredning och genomförande av partnerskapsöverenskommelsen och regional- och strukturpolitiska program 29 §

Beskrivning av nuläget

Arbets- och näringsministeriet svarar för beredningen av helheten för det regional- och strukturpolitiska programmet. För beredningen av nationella teman som grundar sig på programmet svarar de ministerier som saken gäller under ledning av arbets- och näringsministeriet. Landskapsförbunden svarar för den regionala beredningen av Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program och för beredningen av de regionala finansieringsplanerna. För samordningen och genomförandet av den riksomfattande och regionala beredningen samt för det partnerskap och den behandling inom centralförvaltningen enligt flernivåstyrelse som avses i artikel 8 i den allmänna förordningen svarar delegationen för förnyelse i regionerna (AUNE).

Beredningen av EU:s regional- och strukturpolitiska program för perioden 2021–2027 i ett omfattande partnerskap med regioner, ministerier och andra intressentgrupper, bland annat programmets socialpartner från arbetsmarknadsorganisationerna i enlighet med EU:s partnerskapsprincip. Beredningen av programmet inleddes 2018 efter att kommissionen lämnat sin proposition om EU:s fleråriga budgetram samt om den allmänna förordningen om fonderna (Eruf, ESF+) och de fondspecifika förordningarna. År 2020 inrättades EU:s nya fond för en rättvis omställning (FRO) och kommissionen lade fram sin proposition om FRO-förordningen. Fonden anslöts till Finlands regional- och strukturpolitiska program.

Beredningen av programmet inleddes under arbets- och näringsministeriets ledning och med anvisningar till regionerna och ministerierna. Motsvarande regional och nationell beredning i partnerskapet har utgjort grunden för beredningen av Finlands strukturfondsprogram även under tidigare programperioder. Från och med perioden 2014–2020 har Finland utarbetat ett nationellt program som omfattar alla region- och strukturfonder som förvaltas i partnerskap med EU.

Målen för det regional- och strukturpolitiska programmet genomförs genom riksomfattande och regionala åtgärder. När partnerskapsöverenskommelsen och det regional- och strukturpolitiska programmet utarbetas ska regionutvecklingsbeslutet beaktas. För den nationella beredningen och samordningen av de politiska åtgärderna inrättades arbetsgruppen *Koheesio 2021+* vid sidan av AUNE för beredning av partnerskapsöverenskommelsen och programmet. Landskapsförbunden ansvarade för den regionala beredningen. Samordningen av den regionala beredningen och iakttagandet av partnerskapsprincipen stöddes av landskapets samarbetsgrupper.

Under beredningen ordnades flera offentliga samråd om programmet och dess miljökonsekvensbedömning. Sametinget och andra intressentgrupper hördes också.

Beslut om att förelägga Europeiska kommissionen en i artikel 11 i den allmänna förordningen avsedd partnerskapsöverenskommelse och ett i artikel 22 i den förordningen avsett regional- och strukturpolitiskt program fattas av statsrådet. Statsrådet godkände programmet för 2021–2027 vid sitt allmänna sammanträde den 28 oktober 2021, partnerskapsöverenskommelsen den 28 oktober 2021 och anslutningen av FRO-fonden till programmet tillsammans med de landskapsvis beredda övergångsplanerna den 20 oktober 2022.

För behandlingen och till stöd för genomförandet av ett eller flera riksomfattande teman i det regional- och strukturpolitiska programmet kan det berörda ministeriet tillsätta en ledningsgrupp.

Under beredningen av programmet har enskilda nationella politiska riktlinjer som anknyter till beredningen utarbetats i regeringens kvällsskolor och i finanspolitiska ministerutskottet. De centrala ärenden som det ska dras upp riktlinjer för är Finlands nationella medfinansiering till programmen och dess fördelning mellan staten och andra offentliga finansiärer (särskilt kommuner), programstrukturen, de andelen nationella teman i programmet, Ålands finansieringsandel och särskilt finansieringens regionala fördelning.

Halvvägs under programmet görs en halvtidsutvärdering, genom vilken den flexibilitetsreserv som ingår i programmets finansieringsplan för de sista programåren frigörs enligt överenskommelse med kommissionen.

De riksomfattande teman²⁹ är till sitt innehåll strategiskt betydande utvecklingshelheter. Som exempel på teman kan nämnas *Energieffektivitet och minskade växthusgasutsläpp* och *Ett koldioxidsnålt samhälle med cirkulär ekonomi* som delfinansierats genom Eruf och som beretts under ledning av miljöministeriet samt *Kontinuerligt lärande* som delfinansierats genom ESF+ och som beretts under ledning av undervisnings- och kulturministeriet. NTM-centralerna fungerar som förmedlande organ för de nationella teman. Beslutsfattandet om projekt som finansieras genom teman har delegerats till NTM-centralerna utan regional behandling i landskapets samarbetsgrupp. I varje tema finns en ledningsgrupp med ministerrepresentation. Utvärderingen av regleringen som gäller de nationella teman har fokuserat på genomförandets administrativa struktur och själva genomförandet.

Centrala observationer

Beredningen av EU:s regional- och strukturpolitiska program och partnerskapsöverenskommelsen består av ett långvarigt arbete, som fördröjs av beredning i ett omfattande partnerskap, men också av flera förhandlings- och kommentarsomgångar med EU-kommissionen. En lång beredningsprocess,

²⁹ Enligt 6 § i genomförandeförordningen och 16 § 2 mom. i förordningen om ändring av förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna 796/2021 sköter en av de fyra NTM-centraler som fastställts som det förmedlande organet uppgifterna för det organ som förmedlar de riksomfattande teman som avses i 14 § i finansieringslagen inom alla närings-, trafik- och miljöcentralers verksamhetsområden. Arbets- och näringsministeriet beslutar om uppgiftsfördelningen och har fattat beslut om det organ som förmedlar varje tema den 19 april 2021 VN/4082/2021.

cirka 3 år, leder till att beredningen kan göras under flera regeringsperioder och regionutvecklingsbeslut. Även genomförandet av programmet (7–9 år) fördelas på flera regeringsperioder och landskapsprogramperioder.

Programperioden varar i 7 + 2 år och under den tiden skulle det ofta finnas behov av att göra ändringar i den regionala och nationella fördelningen av programmets finansiering. Ur landskapens perspektiv är en viss förutsägbarhet i finansieringen viktig, men ur statsrådets perspektiv är det också viktigt att kunna reagera på förändrade situationer. Det har dock varit politiskt svårt att ändra de indikativa finansieringsramarna under programperioden.

Samordningen av EU-programarbetet och regionutvecklingen på landskapsnivå fungerar smidigt. Storområdenas och landskapens olika intressen gällande fördelningen av EU:s regional- och strukturpolitiska medel skapar spänningar i det nationella EU-programarbetet. Arbets- och näringsministeriet har haft en viktig förlikningsroll i denna förhandlingsuppsättning. Konkurrenssituationen när det gäller fördelningen av medel är en central faktor som försvagar samarbetet mellan regionerna och orsakar en upplevelse av orättvisa i regionerna. Det har också lyfts fram att för att förhindra konflikter bör lösningsförslaget utformas enligt "regler" som regionerna gemensamt kommit överens om, inte sådana som kommer uppifrån, så att man förbinder sig till lösningen på förhand. Regionerna har erbjudits möjligheten till detta, men det har inte varit möjligt att hitta en gemensam lösning eller skapa regler.

Behovet av att samordna EU-programarbetet och den nationella utvecklingen betonas i fortsättningen, eftersom de nationella resurserna för regionutveckling minskar. De nationella målen kan kopplas till EU-målen både med hjälp av riksomfattande teman och i den regionala verksamheten. De nationella målen kan beaktas som grund för beredningen av EU-programmet och genom att lyfta fram dem med hjälp av EU-programmets riksomfattande teman.

Den inledande fasen av ekosystemavtalen är ett positivt exempel på hur AKKE-finansiering kan utnyttjas som förberedande stödfinansiering eller som såddfinansiering.

Man kan konstatera att delområdena för de **riksomfattande teman**, deras genomförandestruktur och delområdena i själva genomförandet fungerar effektivt på allmän nivå. För de riksomfattande temana underlättar en egen budgetram förvaltningen och behandlingen.

Projekt genomförs heltäckande över hela landet med nationell finansiering. NTM-centralerna, som fungerar som finansierande myndigheter, lämnar finansieringsuppgifter om teman till landskapens samarbetsgrupper och deras sekretariat för kännedom. Överlappande verksamheter kan uppstå om man i finansieringen av riksomfattande teman inte identifierar åtgärder som finansieras med olika finansieringsinstrument i regionen. Genomförandet av de riksomfattande teman kompletterar de åtgärder som finansieras i regionerna på nationell nivå. De riksomfattande teman har ett eget nyhetsbrev för landskapens samarbetsgrupper, vilket säkerställer att landskapens samarbetsgrupper får tillräcklig information om nationella åtgärder. Genom detta förfarande verkställs 23 § i lagen.

Ett bra exempel på genomförandet av riksomfattande teman är ESF+:s särskilda mål 5.1. *Skyddsnät för de ungas framtid*. I det särskilda målet finansieras endast ett nationellt koordinationsprojekt från det riksomfattande temat och utvecklingsprojekten finansieras av programmets regiondel. Genomförandet är alltså en kombination av nationellt och regionalt genomförande av programmet. I temat deltar ledningsgruppen i ansökningarnas innehållsberedning. De förmedlande organen genomför ansökningarna i sina regioner, lämnar dem till landskapens samarbetsgrupper för behandling och fattar beslut. Genomförandesättet binder staten och dess finansiering till den uppgift som kommunerna har ansvar för.

Slutsatser

När beredningen av programmet och partnerskapsöverenskommelsen inleds är det ändamålsenligt att beakta färdigställandet av kommissionens förordningar. De prioriteringar och innehåll som planerats för programmet för perioden 2021–2027 ändrades avsevärt under beredningen, eftersom förordningarna ändrades i kommissionens, Europaparlamentets och EU-rådets be-

handlingar. Detta kan fördröja slutförandet av programmet. De medlemsländer som påbörjade beredningen av programmet och partnerskapsöverenskommelsen senare än Finland fick sina program färdiga och kommissionens godkännande av programmen i samma tidsplan som Finland.

Fördelningen av EU-finansieringen på landskaps- och nationell nivå som planerats för hela programperioden har gjort genomförandet av programmet ganska styvt. I fortsättningen ska fördelningen av medel om möjligt undvika motsättning mellan regionerna och säkerställa att de överenskomna ramarna verkligen är indikativa och kan ändras under programperioden. Att redan i förväg anteckna motiveringar som anger riktningen för ändringen underlättar och påskyndar ändringen av ramarna under programperioden. Mekanismer som halvtidsutvärdering bör också beaktas vid beredningen av programmet och planeringen av resurserna, så att det verkligen är möjligt att vid behov rikta om programmet med beaktande av regionernas behov, det nationella behovet och kommissionens behov.

Att införa de nationella prioriteringarna för regionutveckling som en fastare del av programberedningen och genomförandet av programmet blir allt viktigare i fortsättningen, eftersom det för närvarande inte finns någon annan riktad finansiering för genomförandet av de nationella prioriteringarna.

Det har inte framkommit några utvecklingsbehov vad gäller innehållet i de riksomfattande temana och deras prioriteringar. Metoden för genomförandet av teman och deras effektivitet har förbättrats jämfört med föregående programperiod. Kommunikationen om genomförandet av teman har förbättrats, varför man kan konstatera att 23 § i genomförandelagen har uppfyllt sin uppgift. Kommunikationen kan dock fortfarande utvecklas, vilket beskrivs närmare i kapitlet om stödförfarandet.

Temainnehållen är nödvändiga och mervärdesskapande så kallade ministeriernas "flaggskepp". Det är dock inte nödvändigtvis ändamålsenligt att genomföra alla teman som riksomfattande finansiering. Genomförandemetoderna och hur genomförandet lyckas varierar beroende på tema.

Båda – utöver regionala även riksomfattande – finansieringskanaler är motiverade. Lyckat genomförande av varje tema och en omprövning av hela den riksomfattande verksamheten ska emellertid göras tema för tema. En av nyckelfaktorerna är ministeriernas strategiska syn på målen och medlen eller avsaknaden av en sådan.

2.3.6 Målet för europeiskt territoriellt samarbete (Interreg)

Beskrivning av nuläget

Europeiska unionens rättsakter och programspecifika kompletterande dokument tillämpas på målet om europeiskt territoriellt samarbete (nedan Interreg). I lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (756/2021), nedan genomförandelagen, föreskrivs nationellt kompletterande om genomförandet av Interregprogram som genomförs vid EU:s medlemsstaters inre gränser och Interregprogram som genomförs vid EU:s yttre gränser, dvs. mellan medlemsstater och deras grannländer, samt om ordnandet av förvaltningen av den nationella medfinansieringen.

Genomförandet av Interregprogrammen vid de yttre gränserna avbröts våren 2022 efter att Ryssland inledde sitt aggressiva anfallskrig mot Ukraina. EU-medel som befriats från de NEXT-program som bereddes har överförts till Interregprogram vid de inre gränserna i enlighet med artikel 12 i förordning (EU) 2021/1059. Interregprogrammen är en del av kohesionspolitiken och de stöder integration av gränsområden och större gränsöverskridande samsarbetsområden samt skapande och stärkande av nätverk mellan områden och städer. Programmen påverkar regionernas konkurrenskraft och ekonomiska utveckling genom att öka samarbetet, främja utbytet av erfarenheter och sprida god praxis. Genom programmen främjar man också miljömål enligt EU:s gröna giv, stärker Östersjöområdet som europeiskt och globalt ekonomiskt område samt söker lösningar på utmaningarna i de glesbebyggda områdena i norr.

Under perioden 2021–2027 deltar Finland i genomförandet av åtta Interregprogram.

Egentliga Finlands förbund fungerar som förvaltningsmyndighet i programmet Interreg Central Baltic, som är Finlands enda Interregprogram där Finland har förvaltningsmyndighetsansvar.

Interregprogrammen är program som förvaltas i samarbete mellan medlemsstaterna och som stöder gränsöverskridande samarbete eller samarbete mellan stater i ett mellanstatligt omfattande partnerskap. Projekten ska alltid inbegripa samarbetsparter från flera av de länder som deltar i ett program.

Arbets- och näringsministeriet sköter de uppgifter som enligt Interregförordningen hör till medlemsstaterna i Interregprogram (31 §). Arbets- och näringsministeriet svarar för den programplanering som avses i artikel 16 i Interregförordningen i samarbete med landskapsförbunden inom programområdet, andra ministerier och andra programpartner.

Statsrådet beslutar om godkännande av Interregprogrammen för Finlands del (32 §) och utser finländska medlemmar till de uppföljningskommittéer som avses i artikel 28 i Interregförordningen.

Arbets- och näringsministeriet beslutar om byte av finländska medlemmar i uppföljningskommittéerna. Dessutom utnämner ministeriet de finländska medlemmarna till sådana andra kommittéer eller arbetsgrupper som inrättats av övervakningskommittéerna och som avses i artikel 22 i Interregförordningen. Beslut om ändringar under mandatperioden i en sådan annan kommitté eller arbetsgrupp fattas av den aktör som den medlem som ska ersättas företräder (33 §).

Finansministeriet är den revisionsmyndighet som avses i artikel 45 i Interregförordningen (35 §). Från och med början av programperioden 2021–2027 överfördes revisionsmyndighetens uppgifter från Egentliga Finlands förbund till Finansministeriets finanscontrollerfunktion. Syftet med överföringen var att säkerställa en tillräcklig åtskillnad av funktioner från Egentliga Finlands förbund som fungerar som förvaltningsmyndighet för Central Baltic-programmet

och att säkerställa enhetliga förfaranden för revisionsarbetet i alla program som granskas.

Förvaltningskontroller i Interregprogram och Interregprogram vid de yttre gränserna 37 §

Lapplands förbund och Nylands förbund fungerar som kontrollanter i Interregprogram i enlighet med 20 § i statsrådets förordning 797/2021. Förbunden utför de förvaltningskontroller som avses i artikel 74 i allmänna förordningen för de finländska stödmottagarna i de program där den förvaltande myndigheten inte utför förvaltningskontroller. Enligt lagstiftningen övergick man i början av programperioden 2021–2027 från ett decentraliserat kontrollsystem (*decentralised system*) till ett centraliserat (*centralised system*).

Centrala observationer

Interregprogrammets varierande förvaltningspraxis orsakar utmaningar som delvis beror på olika programspecifika förvaltningsförfaranden, olika förvaltningskulturer i medlemsstaterna, medlemsstaternas nationella lagstiftningar samt något olika tolkningar av EU-lagstiftningen, inklusive regler om statligt stöd.

Dessutom skapar de olika rapporteringsperioderna för programmets uppföljningsrapporter (project report) samt de olika informationssystem och uppföljningsregister som programmen använder sina egna utmaningar för funktionen.

Slutsatser

Projektpartnernas medvetenhet om den dokumentation som ska verifieras och som krävs samt reglerna för stödberättigande, bl.a. kostnadsersättning, har ökat, då de två myndighetskontrollanternas interaktion med programmets förvaltningsmyndigheter/sekretariat fungerar bra. Detta har för sin del gjort genomförandet av programmen smidigare och stött likabehandlingen av stödmottagarna, eftersom kontrollanterna har tillgång till mer enhetliga kontrollförfaranden.

Kontrollfunktionen som centraliserats till två myndigheter har medfört synergifördelar jämfört med det decentraliserade kontrollsystemet som användes under programperioden 2014–2020, där arbets- och näringsministeriets certifierade och auktoriserade revisorer skötte kontrollen av de finländska projektpartnererna (first level control, FLC). I det centraliserade kontrollsystemet har interaktionen mellan myndigheten och projektpartnererna ökat. Genom att sammanföra funktionen i två myndighetsorganisationer från flera enskilda revisorer har gjort genomförandet av förvaltningskontroller mer enhetligt.

Förvaltning av nationell medfinansiering i Interregprogram och Interregprogram vid de yttre gränserna 39 §

Beskrivning av nuläget

Förvaltningen av den nationella medfinansieringen av Interregprogrammen har samlats till Nylands och Lapplands förbund i enlighet med 23 § i statsrådets förordning 797/2021.

Landskapsförbunden sköter uppgifterna i anslutning till förvaltning, beviljande, utbetalning, uppföljning och övervakning av och fortsatta åtgärder för nationell medfinansiering av Interregprogram.

De myndigheter som ansvarar för förvaltningen ska se till att principerna om åtskillnad av funktioner mellan myndigheterna och inom dem enligt artikel 71.4 i den allmänna förordningen (EU) 2021/1060. Syftet med förfarandet är att säkerställa en oklanderlig förvaltning av EU:s medel och de nationella medlen och principerna för god förvaltning.

Den nationella medfinansieringen beviljas och betalas av Lapplands förbund och Nylands förbund.

Anslagen för den nationella medfinansieringen budgeteras under moment 32.30.64 EU-medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s regional- och strukturpolitiska program och andra program inom sammanhållningspolitiken i statsbudgeten.

Bokföringen av fullmakter för den nationella medfinansieringen har ordnats i det digitala förvaltningssystemet EURA 2021 för EU:s regional- och strukturpolitiska fonder som upprätthålls av arbets- och näringsministeriet.

Förvaltningsmyndigheterna för Interregprogrammen ansvarar för förvaltningen av Eruf/EU-andelen direkt till Europeiska kommissionen. Eruf/EU-finansieringsandelen tas inte upp i Finlands statsbudget, utan betalningsrörelsen går mellan programmets förvaltningsmyndighet och Europeiska kommissionen.

Inom förvaltningen av den nationella medfinansieringen har man stött på utmaningar på grund av bristen på ett fungerande uppföljningssystem. Dessutom har den lagstadgade skyldigheten att lagra uppgifter i flera olika uppföljningsregister avsevärt ökat den administrativa arbetsbördan för Lapplands och Nylands förbund som fungerar som statsbidragsmyndigheter. Uppgifter med ungefär samma innehåll lagras i arbets- och näringsministeriets digitala förvaltningssystem för EU:s regional- och strukturpolitiska fonder, Statskontorets informationsresurs för statsunderstödsverksamhet, det s.k. statsunderstödsregistret, i arbets- och näringsministeriets s.k. register för företagsstöd samt i näringsstöd som anmäls till Skatteförvaltningen.

Centrala observationer

Arbets- och näringsministeriet har iakttagit utmaningar med att uppnå tillräcklig åtskillnad av funktioner i samband med förvaltnings- och kontrollbesöken i Interregprogrammen. Principen om åtskillnad som föreskrivs i artikel 71.4 i den allmänna förordningen (EU) 2021/1060 när det gäller förvaltningen av den nationella medfinansieringen inom myndigheten har inte till alla delar tillgodosetts.

Slutsatser

En utmaning i förvaltningen av den nationella medfinansieringen har varit bristen på ett fungerande uppföljningssystem. Den lagstadgade skyldigheten att spara uppgifterna i flera olika uppföljningsregister har orsakat avsevärt

extra arbete för förvaltningen av medfinansieringen. Kraven på informationsinnehåll som levereras till olika uppföljningsregister har preciserats under programperioden i och med att digitaliseringsprocessen av olika myndigheters system har framskridit.

Otillräcklig åtskillnad av funktioner i förvaltningen och kontrollen av Interreg-programmen kan leda till intressekonflikter och försämra förvaltningens transparens och tillförlitlighet. Det är nödvändigt att utveckla och stärka åtskillnadspraxis för att säkerställa att artikel 71.4 i den allmänna förordningen (EU) 2021/1060 och en oklanderlig kapitalförvaltning tryggas.

2.3.7 Stödområdesindelning 43 §

Beskrivning av nuläget

I 43 § i genomförandelagen föreskrivs om möjligheten att landets svagast utvecklade områden kan utifrån områdets utvecklingsbehov utses till stödområde I eller stödområde II genom förordning av statsrådet. Områdesindelningen baserar sig på områden som utgörs av hela kommuner och vid behov också av kommundelar. Områdena bestäms med beaktande av Europeiska unionens system för standardindelning av territoriella enheter och identifiering av områden oberoende av administrativa gränser samt med beaktande av åtminstone arbetspendling, servicependling, interkommunalt samarbete och trafikförbindelser.

Utöver de faktorer som ska beaktas i samband med utnämningen enligt första momentet konstateras separat i paragrafens andra moment att statsrådet kan efter att ha hört den skärgårdsdelegation som avses i 14 § i lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981) bestämma att en kommun som med stöd av 9 § i den lagen har förklarats som skärgårdskommun och en sådan skärgårdsdel i en annan kommun som statsrådet har beslutat att bestämmelserna om skärgårdskommuner ska tillämpas på, ska höra till stödområde I eller stödområde II.

Att utse områden som stödområde I eller stödområde II är inte bara en nationell åtgärd, utan regionala statsunderstöd och fastställande av stödområden regleras i Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd (nedan riktlinjer för regionalstöd). I praktiken fastställer riktlinjerna hur stor andel av Finlands befolkning som stödområdena kan täcka. Under perioden 2022–2027 kan den totala befolkningstäckningen vara högst 26,86 %.

Enligt riktlinjerna för regionalstöd är NUTS 2-området i östra och norra Finland ett s.k. förhandsdefinierat stödområde på grund av glesbebyggelse och tar upp den största delen av den tillgängliga befolkningstäckningen. Därefter kan den återstående befolkningstäckningen fördelas i södra och västra Finland samt på Åland enligt kriterierna i riktlinjerna för statligt regionalstöd.

Syftet med det statliga regionalstödet är att stödja utvecklingen av regioner som är i en ofördelaktig ställning. Utöver de glesbebyggda områden som förhandsdefinierats som stödområden ska grunderna för de områden som definieras enligt riktlinjerna för regionalstöd gälla socioekonomiska, geografiska eller strukturella problem. I praktiken är kriterierna kopplade till situationen för regionalekonomin (BNP) och sysselsättningen (arbetslöshetsgraden) i förhållande till hela landet eller hela EU-området, geografisk isolering, läget vid EU:s yttre gräns eller strukturomvandling eller allvarlig relativ recession. Områdena utses enligt Europeiska unionens områdesklassificeringssystem och det är också möjligt att definiera dem över de administrativa gränserna.

Indelningen i stödområden påverkar i praktiken på vilken stödnivå företagen kan få stöd för sina investeringar. Indelningen i stödområden används inte bara inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde utan även inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Stödnivåerna är högst inom stödområde I, förhöjda inom stödområde II och stödområde III omfattar områden utanför stödområden där beviljandet av stöd regleras av Europeiska kommissionens gruppundantagsförordning.

Bestämmelser om stödområden utfärdas genom statsrådets förordning medan bestämmelser om de stödnivåer som tillämpas på dem utfärdas genom lagen om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet 2021–2028 (758/2021). Både stödområdena (regionalstödskartan) och de maximala

stödnivåerna ska anmälas till Europeiska kommissionen. Nationellt kan stödområden och stödnivåer föreskrivas genom statsrådets förordning först när kommissionen har godkänt anmälan.

Centrala observationer och slutsatser

Det är nödvändigt att föreskriva om indelningen i stödområden i den nationella lagstiftningen, men i praktiken ska de socioekonomiska, geografiska och strukturella kriterierna i riktlinjerna för regionalstöd följas vid fastställandet av stödområden. Nationellt är det möjligt att föreskriva om faktorer som ska beaktas, såsom inriktningen av arbetet och ärendehantering, samarbetet mellan kommunerna och trafikförbindelserna, men i praktiken har dessa haft liten betydelse vid fastställandet av stödområden.

Det finns inget särskilt behov av att på lagnivå föreskriva att en skärgårdskommun enligt lagen om främjande av skärgårdens utveckling eller en annan kommuns skärgårdsdelen som ett stödområde, eftersom riktlinjerna för regionalstöd i varje fall identifierar öar och andra geografiskt isolerade områden som områden som är i en utmanande ställning med tanke på den regionala utvecklingen och det är möjligt att inom gränserna för det tillgängliga befolkningstäcket utse öar till stödområde baserat på en nationell helhetsbedömning.

3 Finansieringslagen

3.1 Utgångsläge

Lagen om finansiering av projekt inom regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik³⁰ har som mål att precisera och komplettera den nationella tillämpningen av regleringshelheten för EU:s regional- och strukturpolitiska fonder under programperioden 2021–2027. Målet har varit att förnya de stödformer som används på basis av programinnehållen och minska myndigheterna och stödmottagarnas administrativa börda.³¹

Till bestämmelserna om finansiering hör även finansieringsförordningen och förordningen om stödberättigande kostnader som utfärdats med stöd av lagen. I lagen om företagsstöd och den förordning som utfärdats med stöd av lagen finns bestämmelser om två former av stöd – understöd för utvecklande av företag och understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön. Bestämmelser om andra stödformer än dessa två finns i finansieringslagen. När man talar om författningarna som helhet används här benämningen författningar om projektfinansiering. Bland författningarna om projektfinansiering har man valt ut prioriterade objekt för utvärdering.

De väsentliga delområden som föreskrivs i författningarna om projektfinansiering är stödformer, stödförfarande, stödberättigande och kostnadsmodeller.

Materialet som använts för utvärderingen av bestämmelserna om projektfinansiering består av intervjuer med representanter för finansierande myndigheter som fungerar som förmedlande organ, enkäter riktade till finansierande

³⁰ Regeringens proposition med förslag till lagar om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik samt finansiering av projekt inom regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och till lagar som har samband med dem RP 47/2021 rd, nedan RP 47/2021.

³¹ RP 47/2021 kapitel 4

myndigheter (finansiärer och betalare), en bredare intressegruppsenkät för utvärdering av regleringen av stödformer, intervjuer med representanter för avdelningen för regioner och tillväxttjänster vid arbets- och näringsministeriet, styr- och tillsynsbesök hos förmedlande organ och frågor som ställts vid utbildningstillfällen.

3.2 Stödformer 9–16 §

Beskrivning av nuläget

Bestämmelser om stödformer finns i finansieringslagen (9–13 §, 15 §) och lagen om företagsstöd (5–6 §, 9–10 §). En omfattande lista över stödformer finns i bilaga 1. Objekten för stödet och de regioner som ska stödjas anges närmare i programdokumentet för Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska program.

Stöd som beviljas med stöd av finansieringslagen. Landskapsförbunden beviljar stöd till utvecklingsprojekt som främjar utveckling, hållbar tillväxt och livskraft i regionerna och investeringar som ingår i dem (*regionalt utvecklingsstöd*).

Landskapsförbunden kan bevilja stöd till *utvecklings- eller investeringsprojekt som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde*. Det kan röra sig om utvecklingsprojekt, investeringsprojekt eller projekt som inbegriper både utvecklingsåtgärder och investeringsåtgärder. Landskapsförbunden ska innan de beviljar stöd be om utlåtande av undervisnings- och kulturministeriet om de ekonomiskt eller nationellt sett viktigaste projekten inom ministeriets ansvarsområde.

Vidare beviljar landskapsförbunden stöd till kommunala och samkommunala infrastrukturella investeringsprojekt som stöder företagets verksamhetsförutsättningar (*infrastrukturellt investeringsstöd*).

Närings-, trafik- och miljöcentralerna beviljar stöd till *utvecklings- och investeringsprojekt i anslutning till begränsning av klimatförändringen och anpassning till klimatförändringen samt i anslutning till miljön och naturresurserna* samt till *utvecklings- och investeringsprojekt i anslutning till trafik och infrastruktur*.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna beviljar också stöd till *utvecklingsprojekt i anslutning till stödjande av sysselsättning, kompetens och social delaktighet*.

Innan närings-, trafik- och miljöcentralen och landskapsförbundet beviljar stöd ska de begära ett bindande utlåtande från undervisnings- och kulturministeriet om projekt som hör till ministeriets ansvarsområde och som gäller inledande av utbildning som leder till högskoleexamen och ändringar i högskolenätet.

Livsmedelsverket beviljar stöd till *projekt för materiellt bistånd till dem som har det sämst ställt*.

Stöd som beviljas med stöd av lagen om företagsstöd. Närings-, trafik- och miljöcentralerna beviljar *understöd för utvecklande av företag* och understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön. Understöd för utvecklande av företag kan beviljas för innovativa utvecklingsåtgärder som gäller tillväxt eller internationalisering samt för materiella och immateriella investeringar. Understöd får beviljas små och medelstora företag. Företag på landsbygden kan också beviljas finansiering från landsbygdsutvecklingsprogrammet som företagsstöd för landsbygden.³²

Understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön kan beviljas för 1) icke-vinstsyftande offentliga och privata sammanslutningar samt stiftelser för utredningar som behövs för företagsverksamhet, 2) utvecklande av service som företag behöver, 3) främjande av samarbete mellan företag, mellan före-

³² Lag om stödjande av landsbygdens utveckling under finansieringsperioden 2023–2027 (1325/2022)

tag och högskolor samt mellan företag och forskningsinstitut samt för främjande av nätverksbaserad forskning om näringslivet, och för 4) andra projekt som förbättrar företags verksamhetsmiljö och utvecklingsmöjligheter än de som avses i punkterna 1–3.

Centrala observationer

Understöd för utvecklande av företag som finansieras med stöd av lagen om företagsstöd lämpar sig för utvecklande av olika slag. Regleringen är fungerande med tanke på genomförandet. Stödformerna för understödet för utvecklande av verksamhetsmiljön som NTM-centralerna beviljar med stöd av lagen om företagsstöd och landskapsförbundens regionala utvecklingsstöd som finansieras med stöd av finansieringslagen möjliggör **verksamhet som har samma innehåll och är delvis överlappande**.

Även näringsgrensindelningen av förvaltningsområden som anknyter till stödformerna orsakar oklarheter och administrativa kostnader på samma sätt som det breda utbudet av stödformer. Skillnaderna mellan stödformer och näringsgrensindelningen är svåra att förstå för kunden. Detta gäller investeringar som finansieras av landskapsförbund. Kostnaderna för den investering som ingår i ett projekt som får regionalt utvecklingsstöd som beviljas av landskapsförbunden får uppgå till högst hälften av de totala godtagbara kostnaderna för projektets utveckling och investering. Det finns ingen liknande begränsning för investeringsprojekt eller infrastrukturellt investeringsstöd för kommuner som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde.

Utlåtandeförfarandet för utvecklings- och investeringsprojekt som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde orsakar extra arbete jämfört med andra stödformer som hör till landskapsförbundens och NTM-centralernas befogenheter.

Vid användningen av de stödformer inom miljöministeriets ansvarsområde som finansieras av NTM-centralerna kan man också observera överlappningar i arbetsfördelningen och genomförandet medan det ur kundens perspektiv förekommer oklarheter i det regionala utvecklingsstöd som finansie-

ras av landskapsförbunden. De statliga och kommunala myndigheterna finansierar olika saker inom stödformerna. De två myndigheterna finansierar projekt i alla fall med samma typ av stödform, vilket väcker frågor om klarhet gentemot kunden och effektiviteten när det gäller organiseringen av förvaltningen. När det är tydligt för den stödsökande vilken myndighet, stödform och projektansökan är rätt, har projektförvaltningen i sig inga problem. Verksamhetsmodellerna för samarbete förebygger delvis överlappningar.

Ovan presenteras observationer om överlappningar mellan stödformer och ansvarsområden som ingår i programmet. Överlappning och asymmetri gäller även program som finansieras genom den fleråriga budgetramen, varvid det gäller överlappningar mellan landsbygdsutvecklingsprogrammet och det regional- och strukturpolitiska programmet. Företag på landsbygden kan beviljas stödja från båda programmen som företagsstöd för landsbygden (JSM) och å andra sidan som stöd för utvecklande av företag (ANM). Detta är ett tecken på otillräcklig samordning och ineffektivitet. En av följderna är en risk för att finansieringen förblir oanvänd.

Det finns 96 kombinationer av **stödformer och kostnadsmodeller**. För dessa har det i informationssystemet skapats funktioner som stödjer helheten för att möjliggöra stödförfarandet. Den administrativa arbetsbörda som definitionen medför har ansetts vara mycket omfattande. Antalet olika alternativ som baserar sig på lagstiftningen är en delorsak till de utmaningar som uppstått. Minst lika betydande orsaker är regleringens innehåll och genomförandet av stödförfarandet i informationssystemet. Helheten av utveckling och investering har inte varit tillräckligt entydig ur kundens och å andra sidan informationssystemberedningens perspektiv. Alla alternativ ska genomföras i varje skede av processen, dvs. i samband med ansökan, stödbeslut, utbetalningsansökan, utbetalningsbeslut och vidare åtgärder.

De olika stödprocentsatser som fastställts i lagstiftningen för olika typer av projekt orsakar konkurrens mellan projektyperna, eftersom en förmånlig stödprocentsats intresserar stödmottagaren.

Utvecklingsprojekt och utredningar i anslutning till återställning, restaurering och efterbruk av torvproduktionsområden som finansieras av NTM i enlighet

med finansieringslagen för FRO har inneburit utmaningar, eftersom det är fråga om nästan helt nytt innehåll som finansieras genom programmet – även om Natura-områden tidigare har finansierats med medel från Eruf. Regionerna har utmaningar med att marknadsföra denna stödform. Utmaningarna är förknippade med att det är svårt att hitta stödsökande som uppfyller lagens förutsättningar, eftersom det i regel är fråga om markområden som ägs av privatpersoner. Den verksamhet som stöds uppfyller inte alltid de allmänna förutsättningarna för beviljande av stöd (5 §). De nuvarande stödformerna lämpar sig inte på bästa möjliga sätt för återställning.

Med tanke på det regionala genomförandet är stödformerna inte nödvändigtvis den primära flaskhalsen i förvaltningen. En flaskhals kan bestå i av att programmet delas upp i fragmenterade särskilda mål och därmed i små finansieringsposter per mål. För landskapsförbundens del är det fråga om projektansökningar med små volymer, för understöd för utvecklande av företag är det fråga om uppgifter om kundens särskilda mål. Detta påverkar deltagandet i lämpliga ansökningar. Ett positivt undantag från detta ansågs vara FRO-finansieringen som ger enhetlig finansiering för att genomföra den regionorienterade planen. Projektets storlek och effektivitet har kunnat ökas och man har kunnat minska mängden förvaltningsarbete.

Materiell hjälp till mindre bemedlade kan inte ersättas som stödform med någon annan stödform avsedd för ESF+. Former av direkt understöd såsom materiell hjälp, som i praktiken innebär direkta understöd till medborgare, kräver egna stödformer.

Hjälp-mottagarna är nöjda med stödet. Betalkort anses vara en bättre form av stöd än de matpåsar som delades ut tidigare. Ökade levnadskostnader är den största anledningen till att ansöka om stöd. En del av stödmottagarna önskar förutom betalkort även småskalig hjälp i vardagliga situationer.

Hjälputdelarna anser att betalkort är en bra förändring eftersom kortet ger valfrihet och minskar behovet av lagring och hantering. Utmaningarna gäller emellertid stödmottagarnas anonymitet, eventuellt missbruk av betalkort och otillräckligt antal kort i förhållande till alla som är i behov av hjälp. Små organisationer upplever genomförandet som utmanande utan ekonomiskt stöd.

Samarbetet med välfärdsområdets socialarbete har betraktats som en fungerande lösning, där myndigheten bedömer behovet av hjälp och en aktör inom tredje sektorn delar ut hjälpen.

Samarbetet mellan hjälputdelarna har förbättrats. Hjälputdelarna hjälper varandra för att säkerställa att korten räcker till. Dessutom stöder Livsmedelsverket utbyte av god praxis. Livsmedelsverket sammanför förutom stödmottagarna även stödmottagarna och kortleverantörerna.

Ibrukttagande av betalkort har förbättrat nöjdheten bland hjälpmottagarna och utdelarna. Det har skett en betydande förändring i utdelningen av materiell hjälp när matpåsarna har ersatts med betalkort. Myndighetens roll i att möjliggöra förändringen har varit central. Detta tillvägagångssätt i fråga om myndighetens roll kan tillämpas och har även tillämpats i andra stödformer.

Slutsatser

Stödformerna betjänar utvecklingen av området ganska bra. Omfattningen av utbudet av stödformer och deras överlappning hänger samman med programmets effektivitet. Kravet på effektivitet ökar när finansieringen minskar.

Antalet stödformer är kopplat till kundperspektivet, överlappande verksamhet mellan de myndigheter som finansierar verksamheten samt informationssystemets genomförandetid och hanterbarhet. Antalet alternativa stödformer och kostnadsmodeller är i sig en källa till administrativ komplexitet och fördröjningar. Deras reglering och genomförandesätt orsakar minst lika stora fördröjningar i genomförandet.

Helheten av stödformer är en kumulering av administrativa och lagstiftningsmässiga lösningar. Under historiens gång har kumuleringen karakteriserats av överlappning, inkonsekvens och ologiskhet. Stödformerna bör ses som en helhet i ljuset av problempunkterna, eftersom de allt mindre personalresurserna inte står i proportion till den befintliga helheten. Av de förmedlande organens åsikter framgår i sig en exceptionell enighet i formuleringen av problemet: överlappande stödformer, därav följande finansiering av samma typ

av verksamhet i regionerna och överlappande administrativt arbete. Överlappningen gäller även stöd till företag på landsbygden som beviljas inom ramen för det regional- och strukturpolitiska programmet och landsbygdsutvecklingsprogrammet.

I de stödformer som fastställts i lagstiftningen för innevarande period ska även användningsfrekvensen beaktas. Stödformer med delar som inte används alls eller endast används i ett litet antal projekt ökar helhetens komplexitet. Vid utvärderingen av stödformerna ska man dock även beakta andra praktiska aspekter än användningsfrekvensen.

Man ska beakta de lösningar som fattats i lagstiftningen och som baserar sig bland annat på de lösningar som fattats i programberedningen, EU-lagstiftningen och programförhandlingarna med kommissionen. Ett exempel är en form av materiell hjälp för mindre bemedlade, vars användningsfrekvens är låg, men det var obligatoriskt för Finland att ta med denna stödform.

När förenklingen är som mest effektiv innebär det även svåra val som görs i programmets innehåll och lagstiftningen i början av beredningen. Att göra allt möjligt är ett val som görs enkelt utan en tanke på hur meningsfullt det är för kunderna och kostnaderna.

3.3 Stödförfarande 19–30 §, 38–55 §

Beskrivning av nuläget

I lagstiftningen om projekts stödförfaranden gjordes inga betydande ändringar jämfört med den tidigare lagstiftningen. De föreslagna ändringarna eftersträvar tydlighet, minskad administrativ börda och likabehandling av stödmottagarna och de stödsökande. Till skillnad från tidigare lagstiftning föreskrivs det i finansieringslagen (38 §) om offentliggörande av utlysning av

stöd, ändringsansökan och ändring av stödbeslut. När det gäller de sistnämnda har målet varit ett tydligare förfarande för att ändra projektplanen³³.

I finansieringslagen (19 §, finansieringsförordningen 9 §) föreskrivs om redogörelser för sådant stöd av mindre betydelse som sökanden redan fått och stödåtgärder till nyttohavare samt för inkomster som projektet genererar under sin genomförandetid, vilka ska fogas till **stödansökan**. Enligt finansieringsförordningen ska stödansökan innehålla bland annat grundläggande uppgifter om sökanden och projektet, samarbetsaktörer, en motivering till varför projektet behövs, projektets åtgärder, resultat, kostnadsförslag och finansieringsplan, information samt en beskrivning av hur kontinuiteten i verksamheten sköts efter att projektet har avslutats.

Stödbeslutet enligt finansieringslagen (21 §, finansieringsförordningen 10 §) ska innehålla villkor som gäller bland annat arkivering, allmänt tillgodogörande av resultaten, användningstiden av egendom, styrgrupp, revision och utbetalning av stöd i förskott. Enligt finansieringsförordningen ska stödbeslutet innehålla bland annat grundläggande uppgifter om projektet, hur de godkända kostnaderna fördelar sig på olika kostnadsslag, stöd som beviljas i form av stöd av mindre betydelse separat till varje stödmottagare och nyttohavare samt det förfarande som ska iakttas vid utbetalningen av stödet och vid upphandling.

Finansieringslagen förutsätter (27 §, finansieringsförordningen 15 §) att i **ansökan om utbetalning av stöd** bland annat lämnas en redogörelse för hur projektet framskrider. I den ansökan som gäller utbetalningen av den sista stödposten (28 §, finansieringsförordningen 15 §) ska stödmottagaren visa

³³ Finansieringsförordningen 867/2021, 11–12 §. RP 47/2021, avsnitt 5.1: I stödförfarandet för projekt för regionutveckling och inom ramen för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik föreslås inga betydande förändringar. De föreslagna ändringarna syftar till tydlighet, minskad administrativ börda och likabehandling av stödmottagarna och de som ansöker om stöd. Som en ny bestämmelse har föreslagits en bestämmelse gällande publiceringen av ansökningsanmälan. Bestämmelser om sökande av ändring och om ändring av stödbeslut har lagts till. I praktiken är det fråga om ett tydligare förfarande för ändring av projektplanen.

upp en godtagbar redogörelse för genomförandet av projektet, de uppnådda resultaten och inkomsterna.

Enligt finansieringslagen kan den första stödposten **betalas** i förskott (29 §, finansieringsförordningen 14 §) innan kostnaderna uppkommer. Stöd betalas (29 §, finansieringsförordningen 16 §) med undantag av förskott på basis av de kostnader som godkänts som stödberättigande i beslutet om utbetalning av stöd och som baserar sig på den kostnadsmodell som godkänts i stödbeslutet. Stöd utbetalas inte i projekt där stöd beviljats i form av engångsersättning (30 §, finansieringsförordningen 16 §), om stödmottagaren inte har verifierat projektets **resultat, avkastning eller åtgärder** som beskrivs i stödbeslutet. För annat stöd än stöd som beviljats i form av engångsersättning betalas inget stöd ut, om stödmottagaren inte har lämnat en godtagbar **redogörelse** i ansökan om utbetalning av stöd. Stödmottagaren ska lämna in nödvändiga redogörelser och verifiera kostnaderna i ansökan om utbetalning av stöd på det sätt som förutsätts i stödbeslutet.

Bestämmelser om stödmottagarens **kommunikationsskyldigheter** finns i artiklarna 47 och 50 i EU:s allmänna förordning, som föreskriver om användning av unionssymbolen och offentliggörande av annan konkret information som är väsentlig för projektets kommunikation. Om stödmottagaren inte iakttar dessa skyldigheter ska myndigheten i enlighet med finansieringslagen (39, 42 §) bestämma att det stöd som betalas till projektet ska minskas i proportion till överträdelsen av skyldigheterna eller bestämma att motsvarande redan utbetalda andel av stödet ska återkrävas. Stödet kan minskas med högst tre procent.

I lagen föreskrivs (41 §) om en ny typ av projekt, **grupprojekt**. Under tidigare programperioder har man finansierat projekt som genomförts gemensamt av flera stödmottagare som ett så kallat samprojekt, för vilket stöd har beviljats på stödsökandenas gemensamma ansökan genom ett enda beslut. Genomförandet av samprojektmodellen var utmanande i fråga om ansvarsfrågor, mängden administrativt arbete per genomförare, dataskyddsfrågor, det stora antalet fel och det digitala stödförfarandet. Enligt stödmottagarnas respons har de önskat en tydlig struktur, lättare förvaltning och en smidigare digital

process. Syftet med införandet av gruppprojektmodellen har varit att underlätta projektförvaltningen i sökandeorganisationerna och det förmedlande organets utbetalningsuppgifter. Gruppprojekt avser ett projekt som genomförs gemensamt av flera stödmottagare och där stödet beviljas genom separata beslut på varje sökandes ansökan. Ansökningar som hänför sig till ett gruppprojekt grundar sig emellertid på sökandenas gemensamma projektplan.

Det digitala stödförfarandet (50–56 §) grundar sig på förvaltningen av programmets projekt- och stödärenden i informationssystemet. Strukturfondernas ärendehantering och förvaltningsförfaranden har varit genomgående elektroniska sedan programperioden 2014–2020. Informationssystemlösningen för programperioden i fråga visade sig vara en utmaning som hybridmodell. Att anslutna system kopplades till strukturfondernas EURA 2014-system orsakade extra kostnader för systemutvecklingen och krävde större arbetsinsatser än förväntat. Hybridmodellen slopades under programperioden 2021–2027.

Det informationssystem som avses i finansieringslagen, EURA 2021, är ett elektroniskt system som avses i artikel 63 i EU:s allmänna förordning. Medlemsstaterna ska säkerställa att allt informationsutbyte mellan stödmottagarna och programmyndigheterna sker genom elektroniska system för datautbyte. Arbets- och näringsministeriet ansvarar i egenskap av medlemsstat för att informationssystemet uppfyller de ställda kraven.

Det digitala stödförfarandet är en del av det elektroniska ärendehanteringssystemet. Enligt lagen bildas, förmedlas, införs och förvaras stödansökan och ändringsansökan om beviljat stöd eller projekt, stödbeslut och ändringsbeslut, ansökan om utbetalning av stöd, beslut om utbetalning av stöd, uppföljningsrapporter som beskriver projektets verksamhet och resultat och slutrapport som lämnas in efter att projektets verksamhet har avslutats, beslut om återbetalning av stöd, återkrav av stöd och andra fortsatta åtgärder samt rättelsekrav som gäller alla beslut och beslut som fattas på grund av dessa uppgifter i informationssystemet EURA 2021.

Centrala observationer

a. Ansöknings- och urvalsförfarande

Utlysningen av stöd upprättas och offentliggörs i informationssystemet. Utöver offentliggörandet av utlysningen av stöd görs även en jämförelse av ansökningarna i informationssystemet. Det informationssystemdrivna ansökningsförfarandet är tydligare för kunden och en förbättring jämfört med tidigare. De sökande har gett positiv respons på ansökan om stöd.

När det gäller stöd för utvecklande av företag är det nuvarande sättet att ansöka om stöd nytt för de stödsökande. Utmaningen gäller å ena sidan kommunikationen; kunderna är vana vid att ansökan behandlas omedelbart³⁴. Å andra sidan anser NTM-centralernas finansierande myndigheter att det nu är mer utmanande att ansöka om stöd, eftersom finansieringen är uppdelad i särskilda mål, dvs. mindre helheter. Följden av detta är att sökanden inte nödvändigtvis kan rikta sin ansökan mot rätt ansökning eller särskilt mål på ett sätt som motsvarar innehållet i ansökan³⁵. Detta har bland annat lett till att konsulter har anlåtits i en del av utarbetandet av projektansökningar, särskilt i företagsstödsprojekt.

Lagstiftningen om stödbeslutet är tydlig. Däremot förekommer det liknande överlappningar och liknande frågor i beslutsberedningen som i ansökningsprocessen. Överlappningar av innehållet i de särskilda målen och de särskilda urvalskriterier som fastställts för dem kan leda till att projekt av samma typ finansieras från olika särskilda mål. Att fatta ett stödbeslut är å andra sidan ganska entydigt och konsekvent.

Ändringsansökningarna är nödvändiga för att säkerställa kostnadernas stödberättigande. Det lämnas in många ändringsansökningar och de speglar arbetsbördan med att beräkna lönekostnaderna. Den förenklade projektförvaltningen syns i att myndigheten inte behöver granska inköpstjänster för projekt

³⁴ Ansökningarna ska prioriteras enligt artikel 73 i den allmänna förordningen 2021/1060, vilket i praktiken innebär att de jämförs och poängsätts enligt en intervall som finansiären fastställer.

³⁵ Anledningen till att ansökningarna delas in i särskilda mål är att sökanden genom en transparent urvalsprocess ska veta vilka urvalskriterier som tillämpas vid behandlingen av ansökan. Urvalskriterierna är specifika för de särskilda målen. Öppenhet i urvalsprocessen förutsätts i artikel 73 i den allmänna förordningen.

som får en fast ersättning på 40 procent som beräknas på lönekostnaderna och andra kostnader.

Enligt de finansierande myndigheterna behöver de sökande fortfarande mycket anvisningar, eftersom informationssystemets anvisningar enligt de sökande och myndigheterna inte är tillräckligt omfattande eller tillräckliga.

b. Ansökningar och beslut om utbetalning av stöd

Lagstiftningen är tydligare än tidigare. Tidsfristen för den sista ansökan om utbetalning av stöd (4 månader) från projektets slut är ändamålsenlig.

Kvaliteten eller bristen på kvalitet i ansökningarna om utbetalning av stöd beskriver också hur projektförvaltningen har förverkligats före utbetalningen. Utbetalningsbehandlingen innehåller både väl fungerande delområden och saker att förbättra. Kostnadsmodellerna har förenklat förvaltningen och därmed blir det enklare att kontrollera betalningarna. Å andra sidan verkar överblicken över utbetalningsprocessen vara utmanande av samma orsaker som beror på kostnadsmodeller och stödberättigande.

En del av de finansierande myndigheterna har konstaterat att ansökningsblanketterna för utbetalning av stöd är ganska användarvänliga för stödmottagarna, medan andra har konstaterat att de är dåliga och bristfälligt ifyllda. Detta beror sannolikt på den radikala ändringen av kostnadsmodellerna och bestämmelserna om stödberättigande. Brist på information vid godkännande av projektplanen har orsakat problem. Av denna anledning har stödmottagaren inte kunnat ansöka om ändring av stödbeslutet i tid. Förlust av stöd på grund av fel i ändringsförfarandet konkretiseras för stödmottagaren i utbetalningsskedet.

Beredningen av beslut om utbetalning av stöd har blivit snabbare tack vare kostnadsmodellerna, vilket vid första anblick strider mot situationen för ansökningar om utbetalning av stöd. Detta vittnar emellertid om olika styrkor och utmaningar som olika projekttyper, stödmottagare, stödberättigande och kostnadsmodeller har. Även utvecklingen av regleringen om stödberättigande jämfört med regleringen under föregående programperiod har hjälpt

vid behandlingen. I takt med att stödmottagarnas kompetens utvecklas framträder även fördelarna med förenklingen mer.

I beredningen av beslutet om utbetalning av stöd har problemen å andra sidan flyttats från en plats till en annan. Allmänt har det observerats att betalaren – och även finansiären – har sämre insyn i det arbete som utförs för ett projekt i och med att uppgifterna om arbetstidsuppföljningen har förenklats. De uppgifter som ska lämnas in är begränsade. Som en följd av detta måste betalarna regelbundet be stödmottagarna om ytterligare information om vad projektarbetaren har gjort under rapporteringsperioden. Närmare uppgifter skulle också vara väsentliga för att myndigheten ska kunna försäkra sig om att samma persons lön eller delar av den inte ersätts för flera offentligt finansierade projekt.

De mål för förenkling och minskning av den administrativa bördan som ställts upp för innevarande programperiod har hittills inte uppnåtts vad gäller utbetalning. Om arbetsmängden som utbetalningarna orsakar minskar i fortsättningen, ger det också indikationer på att förvaltningen förenklas och den administrativa bördan minskar. För närvarande anses vissa kostnadsmodeller vara enkla och tidsbesparande. Helhetsbilden preciseras emellertid först i slutet av 2025, när det har gjorts betydligt fler utbetalningar.

c. Uppföljning

Resultaten av programmet *Ett förnybart och kompetent Finland* följs upp bland annat med hjälp av kvantitativa mål, dvs. indikatorer. För projekt som finansieras genom ESF+ har man fastställt programindikatorer med mål. Antalet indikatorer är litet. Det innebär att framgången för alla åtgärder som programmet möjliggör inte mäts kvantitativt. En del av indikatorerna för projekt som finansieras genom Eruf har i sin tur ansetts vara krävande till innehållet. Det finns många indikatorer.

Resultatrikt genomförande av projekten har betonats redan under den föregående programperioden 2014–2020. Vikten av resultat har ökat ytterligare bland annat i och med de resultatbaserade verksamhetsmodeller som främjas av arbetsgrupper på EU-nivå. Resultatmålen har fastställts i den projektplan som stödbeslutet grundar sig på. Det kan hända att projektet genomförs

i mindre omfattning än planerat och då är den eventuella fortsatta finansieringen mindre än vad man tänkt. Detta är emellertid inte samma sak som att skapa en mindre koppling direkt till resultaten och inte uppnå dem.

d. Gruprojekt och samprojekt

Samprojektmodellen som användes under tidigare programperioder ersattes i EU:s regional- och strukturpolitiska projekt med en grupprojektmodell. Målet med att ersätta modellen var den ovan nämnda tydligare strukturen, lättare förvaltningen i den sökande organisationen och i det förmedlande organets utbetalningsuppgifter samt ett smidigare digitalt förfarande³⁶. Gruprojektmodellen används i hög grad; grupprojekt utgör 67 procent av de projekt som kan genomföras som grupprojekt³⁷.

Erfarenheterna av grupprojektmodellen varierar. En del av stödmottagarna tycker att modellen är mycket bra. Mervärde som grupprojektmodellen ger anses vara stödmottagarnas möjlighet att utnyttja även andra delgenomförarens resurser i genomförandet av projektet. Dessutom gör grupprojekt det lättare att genomföra projekt över regionsgränserna, vilket gör det lättare att samla kompetens kring projektets innehåll även från andra landskap. Gruprojektmodellen är som helhet bra, eftersom den underlättar ansvarsfördelningen bland stödmottagarna. Det finns emellertid mycket att förbättra i tillämpningen av regleringen om grupprojekt på genomförandet.

Grupprojektens delprojekt har haft en tendens att fungera som differentierade och separata projekt. Delprojekten glömmar bort att de är en del av en större helhet. Modellen har varit besvärlig både för kunderna och särskilt för myndigheterna. Den kombinerar egenskaperna hos den föregående programperiodens samprojektmodell och ett helt separat projekt samt de ar-

³⁶ Målen sattes upp av förvaltningssektionen som beredde programmets förvaltningssystem och som leddes av styrgruppen för regional- och strukturpolitik vid avdelningen för regioner och tillväxttjänster vid arbets- och näringsministeriet.

³⁷ Från det totala antalet projekt har understöd för utvecklande av företag och understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön enligt lagen om företagsstöd, där grupprojekt inte är möjliga, exkluderats.

betsintensivaste faserna från båda. I ansökningar som gäller gruppprojekt föreslås fler delprojekt än vad som är förnuftigt med tanke på projektets innehåll och art samt förvaltningens smidighet. Delprojekt har en tendens att öka personalkostnaderna. Stödmottagarna motiverar helheten med att delprojekten på så sätt kan utbyta kompetens med varandra. Dessutom mångdubblas de tekniska utmaningarna med ansökningar om ändring av projektplanen i gruppprojekt.

Möjligheten att genomföra större projekthelheter har också ansetts vara viktig för att finansiera projekt över regionsgränserna (dvs. projekt som förenar flera landskap). Det är ändamålsenligt att stödja projekt som förenar flera regioner bl.a. för att sammanlänka och föra samman kompetens inom olika regioner, för att åstadkomma effektiva projekthelheter och för att överhuvudtaget sammanföra resurser. Många regioner har kompetenser som stöder varandra och gemensamma utvecklingsbehov. Olika projekt och program som nätverkar flera regioner (till exempel helheter som startats med nationell finansiering för regionutveckling) har i regel upplevts som nödvändiga och mervärdesskapande – dvs. samarbete över regionsgränserna och nätverkande uppskattas. Utan direkt finansiering uppstår det dock ganska få nätverksliknande projekt.³⁸

Lagstiftningen och de modeller som tillämpas förhindrar inte skapandet och genomförandet av landskapsövergripande projekt, men uppmuntrar eller styr inte heller till det. En av de faktorer som förebygger uppkomsten av projekt över regionsgränserna är det landskapsspecifika beslutsfattandet om projektfinansiering. I projekt som sammanför flera regioner kan projektet behöva behandlas i flera samarbetsgrupper. Ett enda negativt beslut leder till att hela projektet faller. Hur man förhåller sig till projekt över regionsgränserna varierar sannolikt från fall till fall, men om projektet inte motsvarar en regions prio-

³⁸ Vid årsskiftet 2024–2025 hade 261 landskapsövergripande projekt inletts med finansiering från programmet *Ett förnybart och kompetent Finland*, för vilka avsatts (offentligt totalt) 79 miljoner euro i finansiering och deras andel av all offentlig finansiering som reserverats i programmet var 5,7 procent. ESF+ hade flest landskapsövergripande projekt. Det finns ingen samlad information om projekt över regionsgränserna som genomförts med nationell finansiering, men i praktiken har det funnits få av dessa.

riteringar (landskapsprogrammets och den smarta specialiseringens spetsprojekt) kan få avslag på denna grund. Byråkratin blir flerfaldigt större också på grund av flera parallella beslutsprocesser, vilket kan minska projektaktörernas intresse för att planera projekt över regionsgränserna.

e. Kommunikation

De krav som lagstiftningen ställer på kommunikation uppfylls, men det finns utmaningar i genomförandet på praktisk nivå. Minimikraven för kommunikation beskrivs tydligt i beslutsvillkoren, men verifieringen av kommunikationsåtgärderna vid utbetalning är varierande. Tills vidare har praxis för dimensionering av minskningen på grund av försummelse av kommunikationsskyldigheter inte fastställts. Sanktionen på högst tre procent som fastställts i EU-lagstiftningen anses vara ett fungerande "incitament". Stödmottagarna korrigerar de kommunikationsåtgärder som lagen förutsätter så att de är på lämplig nivå i regel senast i det skede då myndigheten håller på att minska stödet i samband med utbetalningsbehandlingen på grund av försummelse av kommunikationsskyldigheterna. Innan kostnaderna avslås eller minskas hörs stödmottagaren i enlighet med förvaltningslagen, vilket i praktiken innebär att det fortfarande finns möjlighet att rätta till ett felaktigt förfarande.

Utmaningen med den **interna kommunikationen** är att till exempel landskapens samarbetsgrupper som behandlar projekten saknar information om tanken bakom de förenklade kostnadsmodellerna. Utmaningen för de förmedlande organen har varit att beskriva deras utgångspunkter. Detta gäller främst modellen där man ersätter 40 procent på lönekostnaderna. På vissa ställen har det uppstått en bild av kostnadsmodellen, enligt vilken offentliga medel skulle delas ut till stödmottagarna utan någon motprestation för andelen på 40 procent. Denna andel täcker emellertid projektets alla kostnader med undantag för löner: lokalhyror, småanskaffningar, resekostnader, kommunikation m.m. Det är inte ett stöd utan vederlag för stödmottagaren.

I en del företagsstödprojekt nöjer sig stödmottagarna med en sanktion för försummelse av kommunikationsskyldigheterna, som är liten i förhållande till att stödmottagaren betalar en utomstående tjänsteproducent för att genomföra kommunikationsåtgärderna. Incitament för aktiv kommunikation saknas.

f. Digitalt stödförfarande

Informationssystemet som helhet är driftsäkert. Att göra utlysningen av stöd i informationssystemet har visat sig vara en bra lösning. Utarbetandet av utlysningen av stöd är tydligt och de ansökningar som lämnats in för behandling riktas direkt till utlysningen i fråga.

En del av de finansierande myndigheterna har konstaterat att fördröjningar i informationssystemet har äventyrat stödmottagarnas och myndigheternas rättssäkerhet samt genomförandet av programmet. Utmaningarna till följd av fördröjningar är betydande och situationen har varit problematisk för många stödmottagare. I stödmottagarorganisationerna har man till exempel inte kunnat förlänga eller inleda anställningsförhållanden för projektpersonalen, eftersom projektet i regel inte inleds på egen risk före stödbeslutet.

I det digitala stödförfarandet **har processerna automatiserats** med hjälp av behandlingsregler som fastställts i informationssystemet. Tack vare dem behöver stödsökande, stödmottagare och myndigheter inte räkna ut eller kontrollera uppgifterna manuellt. Syftet med detta är att minska den administrativa bördan som projekten orsakar och därmed förenkla stödförfarandet. Vidare har man velat säkerställa att uppgifterna är korrekta utan omständliga korrigeringar i efterhand. I praktiken har behandlingsreglerna emellertid inneburit komplexa definitioner och att det har tagit mycket tid att bereda dem. Dessutom behöver myndighetsanvändarna tydliga anvisningar för informationssystemet.

Med stöd av lagen om företagsstöd och finansieringslagen har **övergångsfasen** mellan programperioderna genomförts på olika sätt. Användningen av medlen sker på grundval av bestämmelsen i lagen om företagsstöd efter varandra i stället för överlappande. Detta leder till tidspress för att snabbt ta i bruk medlen för den nya programperioden och bereda informationssystemet. De olika termer som används i lagen om företagsstöd och finansieringslagen för samma sak har lett till utmaningar särskilt vid beredningen av beslutstexterna. Konsekventa begrepp skulle vara en viktig del för en effektivare beredning.

I samband med beredningen av informationssystemet har man varit tvungen att införa **tillfälliga lösningar** som också måste utvärderas med tanke på eventuella framtida behov. De förmedlande organen har tagit emot ändringsansökningar för projektplanen manuellt, eftersom funktionaliteten för detta i informationssystemet fördröjdes. Ett avvikande sätt att ta emot ändringsansökningar var nödvändigt på grund av de förändringar som skett i genomförandet av projektet. Den tillfälliga lösningen ledde emellertid till köer i processerna för ändringsansökan och -beslut samt utbetalning av stöd. Uppföljningsuppgifterna för projekten har också tagits emot med hjälp av en tillfällig lösning. Förfarandet fungerade måttligt bra. Det tillfälliga förfarandet medförde emellertid att uppföljningsuppgifterna inte kunde rapporteras till kommissionen innan uppföljningsfunktionen blev färdig i informationssystemet.

I ESF+:s och en del av FRO:s projekt samlas de uppgifter som krävs i de fondspecifika EU-förordningarna³⁹ in från de personer som deltagit i projekten. Uppgifterna samlas in elektroniskt, deltagaruppföljningen har genomförts som en del av informationssystemet EURA 2021. Enligt de finansierande myndigheterna fungerar insamlingen av uppgifter betydligt bättre än i det tidigare separata systemet som baserades på lagring av pappersblanketter.

Slutsatser

Ansöknings- och urvalsförfarande. Lagstiftningen om ansökan om stöd är lyckad och ansökningsförfarandet fungerar bra på genomförandenivå. Programmets särskilda mål fastställer bland annat med vilka urvalskriterier den finansierande myndigheten bedömer ansökan. Urvalskriterierna är väsentlig information när ansökan utarbetas, varför sökanden själv ska kunna välja ett lämpligt programspecifikt mål för sin ansökan. Detta har visat sig vara en utmaning särskilt för dem som söker stöd för utvecklande av företag.

De finansierande myndigheterna ansåg att bestämmelserna om **ändringsansökan och ändring av stödbeslutet** var tydligare än tidigare, men de har knappast tillfört något nytt i det praktiska arbetet. Däremot har det fördröjda

³⁹ ESF+-förordning (EU) 2021/1057 bilaga I; FRO-förordning (EU) 2021/1056 bilaga III

genomförandet av ändringsansökningar och -beslut i informationssystemet varit en av de största flaskhalsarna i projektens stödförfarande.

Det är möjligt att dra slutsatser om **utbetalningsbehandlingen** under slutet av 2025, när utbetalningarna har framskridit längre. I detta skede kan man ännu inte avgöra hur förenklingsmålet har lyckats. I praktiken svarar utvärderingen av utbetalningsbehandlingen på frågan om hur förenklingsmålet har lyckats i sin helhet.

Uppföljningen av projekt. Projekten kan genomföras i mindre omfattning än planerat. I projekt som finansieras i etapper – där stödet beviljas i flera omgångar – kan fortsatt finansiering beviljas mindre än förväntat. Det finns ingen direkt koppling till resultaten och att man inte uppnår dem. De fortsatta åtgärderna, inklusive ett eventuellt återkrav, är ett konkret sätt att ingripa i resultaten. Tills vidare har inga återkrav gjorts i en situation där projektet inte i tillräcklig utsträckning hade uppnått de uppställda målen.

Indikatorerna har inte ställts upp heltäckande för ESF+:s kvalitativa mål. Valet har innefattat ett mål att förenkla uppföljningen och minska förvaltningen där det är möjligt. Å andra sidan finns det antingen för många Eruf-indikatorer eller så är deras innehåll fortfarande tolkningsbart. I stället för antalet indikatorer bör man emellertid fästa uppmärksamhet vid en bredare nivå, mängden programinnehåll. Ett program som möjliggör för många olika typer av projektinnehåll leder till att uppföljningsförfarandena för projekten och beredningen av indikatorerna blir mer komplicerade och att det uppstår fördröjningar i genomförandet av informationssystemet. Denna slutsats gäller även för andra förfaranden för genomförande av programmet.

Precis som ändringsansökan har även det tillfälliga uppföljningsförfarandet konsekvenser för senare skeden. Det tillfälliga förfarandet gav mer tid för att bereda genomförandet av systemet av de brådskande egenskaperna, men medför att oklarheterna som uppkommit i mellanfasen korrigeras senare.

Grupprojekt och samprojekt. Enligt materialet har målen för den grupprojektmodell som tillämpas för finansiering av EU:s regional- och strukturpolitiska projekt hittills inte uppnåtts, även om grupprojekten har lyckade sidor.

Trots att utmaningarna med genomförandesättet också syns för kunderna är grupprojecktmodellen anmärkningsvärt populär bland sökandena.

Lagstiftningen om grupprojeckt har varit framgångsrik som reglering. Tillvägagångssättet för genomförandet av lagstiftningen innehöll val vars grad av kritiskhet och framgång inte kunde förutses i beredningsskedet. Trots fördelarna är slutsatsen att grupprojecktmodellen som helhet inte är den bästa möjliga. För att kunna bedöma hur målen i lagstiftningen utfaller behövs en längre uppföljning. Vid sidan av uppföljningen ska man bedöma berättigandet av alla modeller som styr samarbetet, oavsett om det är ett grupprojeckt eller något annat. Det bör också beaktas att det som ett allmänt specialvillkor för beviljande av statsunderstöd anses att beviljande av understöd till flera mottagare gemensamt bör undvikas. Om man agerar på detta sätt bör varje stödmottagare emellertid bära sitt eget ansvar.

Vid beredningen av finansieringslagen har man kommit fram till en lösning där man i projekt för nationell regionutveckling fortfarande utnyttjar samprojektmotellen och i projekt inom EU:s regional- och strukturpolitik grupprojecktmodellen. Ur ett helhetsperspektiv avseende lagstiftningen är det onödigt att upprätthålla två finansieringsmodeller med samma mål.

Kommunikation. De krav som lagstiftningen ställer på kommunikation uppfylls, men det finns utmaningar i genomförandet på praktisk nivå.

Digitalt stödförfarande. Informationssystemhelheten har i sig konstaterats vara driftsäker, vilket också är ett krav i EU-lagstiftningen. Fördröjningar i samband med informationssystemet kan ha äventyrat stödmottagarnas och myndigheternas rättssäkerhet och genomförandet av programmet. Tidsplaneringen av beredningen och ett nära samarbete mellan beredningen av lagstiftningen, programmet, stödformerna och kostnadsmodellerna har visat sig vara en kritisk faktor för att beredningen av informationssystemet ska lyckas.

Den nuvarande formuleringen och tillämpningen av övergångsbestämmelserna bör vid behov granskas i beredningen av den kommande programperioden. Dessutom är det bra att harmonisera det praktiska genomförandet.

Skillnader i bestämmelserna och deras tillämpning är onödiga och orsakar utmaningar i beredningen av genomförandet.

3.4 Stödberättigande 17 §

Beskrivning av nuläget

Som en del av stödförfarandet har nya förenklade kostnadsmodeller införts i större utsträckning än tidigare. Syftet med införandet har varit att minska den administrativa bördan för stödmottagarna och myndigheterna och att underlätta projektförvaltningen. I lagstiftningskedet har man förutsett att förenklade kostnadsmodeller ökar behovet av förhandsplanering. De nya modellerna förändrar det traditionella tankesättet genom att fokusera på projektresultat och utfall i stället för kostnader. I utlåtandeförfarandet för lagen ansågs det vara bra att sträva efter att minska den administrativa bördan.

Kostnadsmodellen är, som namnet antyder, en modell för ersättning av projektets kostnader. Stödberättigandet avgör om de kostnader som presenteras för projektets verksamhet är godtagbara. Stödberättigandet ska i bedömningen av finansieringslagens funktion som delområde skiljas åt från kostnadsmodellernas delområde.

I förordningen om stödberättigande föreskrivs om kostnadsmodeller, förutsättningar för stödberättigande för kostnader samt godtagbara kostnader och tillhörande förfaranden⁴⁰.

Centrala observationer

Observationerna gäller arbetstidsandelar för deltidsanställda och myndighetsarbete. Behandlingen av löner är ett väsentligt delområde, eftersom man genom lönerns stödberättigande godtar ett betydande antal av projektets

⁴⁰ Statsrådets förordning om stödberättigande kostnader finansierade med medel från Europeiska unionens regional- och strukturpolitiska fonder 866/2021

andra kostnader som stödberättigande med en fast procent. Ersättning med fast procent presenteras i kapitlet om kostnadsmodeller.

Bestämmelser om arbetstidsandelen för deltidsanställda arbetstagare finns i 5 § i förordningen om stödberättigande. **De deltidsanställdas arbetstidsandelar** är en av de mest betydande frågorna, om inte den mest betydande, om stödberättigande för genomförandet. Den gör det även möjligt att bedöma hur väl lagstiftningen fungerar. Detta gäller båda lönemodellerna: enhetskostnadsmodellen för löner och modellen som baserar sig på faktiska lönekostnader. Modellerna behandlas i följande kapitel.

I förordningen om stödberättigande föreskrivs att arbetstiden för deltidsanställda kan vara 20 procent, av grundad anledning mindre än 20 procent, dock inte mindre än 10 procent. Målet har varit att rikta förvaltningsarbetet mot projektens resultat i stället för tekniska kontroller.

Utmaningen med arbetstidsandelar för deltidsanställda syns på många nivåer. En del av utmaningarna gäller alla deltidsandelar, oavsett om andelen är under eller över 20 procent. I praktiken gäller utmaningarna det utredningsarbete som orsakas av små arbetstidsandelar. De utmaningar som små arbetstidsandelar orsakar gäller även företagsstöd. Utredningsarbetet förbrukar stödmottagarnas och de finansierande myndigheternas resurser, då syftet med stödberättiganderegleringen och kostnadsmodellerna är att koncentrera resurserna till att åstadkomma resultat. Projekten ska i större utsträckning eftersträva en personalresurs som är så heltidsanställd och effektiv som möjligt. **Arbetstidsandelar under 20–25 procent verkar inte passa för att uppnå målet.** Små arbetstidsandelar har motiverats av behovet av bredare kompetens.

I modellen som baserar sig på faktiska kostnader fastställs arbetstidsandelen på förhand i stödbeslutet och kan inte ändras utan ändringsansökan. I förändringssituationer är modellen som baserar sig på faktiska kostnader därför inte särskilt flexibel, förändringarna förutsätter förutseende och administrativt arbete. Behandlingen av löner har också varit besvärlig vid behandlingen av ansökningar om utbetalning av stöd.

Myndighetsarbete. Av de kostnadsmodeller som gäller löner används oftast en modell som baserar sig på lönernas enhetskostnader, enligt vilken man betalar en fast ersättning på 40 procent. Detta belopp ska täcka projektets alla andra kostnader än löner – köpta tjänster, utrustning och tillbehör, allmänna kostnader, kommunikation, hyror osv. Vid förhandlingar om projektet går den finansierande myndigheten igenom lönekostnaderna med varje sökande, eftersom deras inverkan på projektets totala kostnader är stor med en koefficient på 1,40. I praktiken handlar det om huruvida lönerna är rimliga eller inte.

Enligt vad som förutsetts⁴¹ i lagstiftningsberedningen har behovet av förhandsplanering av projektet ökat. Detta har i praktiken inneburit att projektens beredningsskede har förlängts. När det gäller kontrollen av stödberättigandet måste man inse att de förenklade kostnadsmodellerna också når fram till utbetalningsskedet. Samarbetet mellan finansiärer och utbetalare har ökat avsevärt.

Utmaningen har varit en fördröjning av genomförandet av informationssystemet, varvid den förvaltande myndigheten inte har kunnat utbilda lönemodellerna från ansökan via ändringsförfarandena till utbetalningsprocessen. Även om bestämmelserna har varit tydliga har genomförandet av informationssystemet varit osäkert på grund av fördröjningen i systemutvecklingen och den stegvisa utvecklingen.

Förordningen om stödberättigande är tydlig och vägledande. I synnerhet promemorian är enligt erfarenheterna av genomförandet väl utarbetad och mer omfattande än tidigare. Promemorian om förordningen om stödberättigande är enkel och innehåller exempel. De mest problematiska punkterna i regleringen har visat sig vara minimiarbetstiden, som man hoppades skulle skärpas i beredningsskedet. Å andra sidan önskades att arbetstidsuppföljningen skulle avskaffas för att minska den administrativa bördan.

⁴¹ [RP 47/2021 5.2.2 Konsekvenser för myndigheterna, Projektförvaltning, s. 52](#)

Projektförvaltningens delar fungerar å andra sidan bra med tanke på utbetalningen. Lagstiftningen är mer avancerad än under tidigare programperioder. Projektets genomförande förutsågs vara ett problem med stödberättigande. Hur förhåller sig myndigheten till underlåtenhet att vidta åtgärder: vad är då sanktionsnivån och hur fastställs den.

Slutsatser

I lagstiftningsberedningen hade man förutsett att förenklade kostnadsmodeller skulle minska myndigheternas administrativa börda och göra projektförvaltningen lättare, men också öka behovet av förhandsplanering. Det handlar om att fokusera på projektens resultat i stället för så kallad kvittoexercis.

De förenklade kostnadsmodellerna genomförs genom bestämmelser om stödberättigande. Finansieringen av små arbetstidsandelar i projekten har inte, i enlighet med vad som förutses i regeringens proposition, främjat prioriteringen av resurser som bidrar till att åstadkomma resultat. De leder till teknisk kontroll av användningen av stödmottagarnas och myndigheternas resurser och utredning av oklarheter. Frågorna om stödberättigande gällande lönekostnader gäller delvis både deltids- och heltidsanställda arbetstagare. Det är viktigt att de sökande och stödmottagarna på förhand förstår kraven på resultat och kostnadernas stödberättigande. En förenkling av myndighetsarbetet kan skönjas, men det förutsätter också ett förändrat tänkande. Utgångspunkten för reglerna om förenklade kostnadsmodeller är att stödberättigandet inte längre kontrolleras. Minskningen av den administrativa bördan innebär att denna utgångspunkt tillämpas i praktiken.

Informationssystemet är en del av de övergripande utmaningarna. Informationssystemlösningarna är till största delen lyckade. Enskilda lösningar som samtidigt förekommer på kritiska ställen i informationssystemet har dock visat sig vara åtminstone utmanande och orsakat mycket arbetsdryga arbetskedan för de finansierande myndigheterna. En del av de genomförda lösningarna har orsakat betydande kostnadseffekter.

Det skulle vara tydligare om stödberättigandet gällande företagsstöd regleras endast i en förordning. För närvarande finns bestämmelserna i förordningen om stödberättigande och förordningen om företagsstöd.

Förordningen om stödberättigande är som helhet tydlig och vägledande. I synnerhet promemorian är enligt erfarenheterna av genomförandet väl utarbetad och mer omfattande än tidigare.

3.5 Kostnadsmodeller 17, 30 §

Beskrivning av nuläget

Kostnadsmodellerna är en del av det stödförfarande som behandlats ovan. Målet med kostnadsmodellerna är att fokusera på resultaten i stället för genomförandet och på direkt betalning i stället för betalningar som kräver så kallad kvittoexercis, vilket har som mål en effektiv användning av offentliga medel.

Enligt finansieringslagen (17 §) betraktas som ett projekts godtagbara kostnader enligt en kostnadsmodell som föreskrivits genom förordning av statsrådet, med avdrag för de inkomster som projektet genererat och de inkomster som fått fram till inlämnandet av den sista ansökan om utbetalning. Bestämmelser om kostnadsmodeller finns i förordningen om stödberättigande.

Kostnadsmodellen är, som namnet antyder, en modell för ersättning av projektets kostnader. Enligt förordningen om stödberättigande (2 §) kan stödtagaren ersättas för kostnader enligt följande: 1) som enhetskostnader; 2) som engångsersättning; 3) som procentuell ersättning; 4) på basis av faktiska och betalda stödberättigande kostnader; 5) som en kombination av kostnadsmodellerna i 1–4 punkten, om varje kostnadsmodell täcker olika kostnadskategorier eller olika projekt inom samma projekthelhet.

De ovan nämnda **modellerna 1–3 som föreskrivs i förordningen om stödberättigande kallas förenklade kostnadsmodeller**. När man räknar med modell 4 talar man om kostnadsmodeller.

En del av projektets kostnader kan ersättas **procentuellt**. I utvecklingsprojekt kan alla andra kostnader för projektet ersättas med ett belopp som är 40 procent av projektets lönekostnader (8 §). I utvecklingsprojekt kan även en kostnadsmodell med sju procent tillämpas (9 §, 11 §). I denna modell beräknas andelen på sju procent av de direkta kostnader som fastställs i förordningen om stödberättigande för projektet, som bland annat är lönekostnader, köpta tjänster, resekostnader och kommunikationsrelaterade kostnader. Med sju procent täcks andra kostnader än de som specificeras i förordningen om stödberättigande, till exempel lokalhyror och andra allmänna kostnader för bokföring, administration och kontor. Av de kostnader som ersätts procentuellt presenteras och kontrolleras inget verifierande material, såsom verifikat, i samband med ansökan om utbetalning.

I enhetskostnadsmodellen ersätts kostnaderna på basis av ett på förhand fastställt enhetspris och realiserade enheter (5–6 §). I enhetskostnadsmodellen för löner ersätts lönerna med det timpris som fastställts på förhand i projektbeslutet enligt de faktiska timmarna. I lönemodellen som grundar sig på **faktiska kostnader** (5 §, 7 §) ersätts löner som betalats till arbetstagaren för arbete i projektet på basis av faktiskt betalda kostnader. I båda lönemodellerna fördelas lönekostnaderna för deltidsanställda i projektet i enlighet med den fasta procentandel som fastställts i projektbeslutet. I båda lönemodellerna ersätts arbetsgivarens bikostnader som grundar sig på lagen och semesterpenning som grundar sig på tjänste- eller kollektivavtal enligt en procentandel som fastställts av den förvaltande myndigheten.

Engångsersättning avser stöd som betalas till projektet på grundval av ett på förhand fastställt resultat (14–15 §). I projektbeslutet fastställs stödbeloppet och de resultat som ska genomföras i projektet. Stöd som beviljats för projektet betalas endast om utfallet realiserats till fullo och kan verifieras i enlighet med projektbeslutet.

Till de **allmänna målen** med lagstiftningen hör även användningen av förenklade kostnadsmodeller och utbetalning på basis av att resultat har uppnåtts eller villkor har uppfyllts.⁴² EU:s förenklade kostnadsmodeller har i beredningsskedet av lagstiftningen bedömts minska den administrativa bördan för myndigheter som fungerar som förmedlande organ och göra projektförvaltningen lättare. Modellerna bedömdes dock öka behovet av förhandsplanering. När det gäller projektfinansieringen är det i stor utsträckning fråga om en övergång från ett traditionellt tänkande till att följa projektens resultat och utfall i stället för projektens kostnader.

Under den föregående programperioden 2014–2020 minskade tillämpningen av förenklade kostnadsmodeller i projekten det administrativa arbetet för myndigheter och stödmottagare. De nya kostnadsmodellerna tillämpas i cirka 90 procent av ESF+-projekten och cirka 70 procent av Eruf-projekten. Små aktörers möjlighet att delta i projektverksamheten har underlättats genom att ta i bruk betalningen av förskott. Dessutom har man i vissa regioner på ett resultatrikt sätt kunnat använda modellen med engångsersättning i små aktörers projekt, och därmed har till exempel föreningsaktörer fått bekanta sig med strukturfondsverksamheten.

Vid beredningen av genomförandet av lagstiftningen fastställdes som mål att öka tillämpningen av förenklade kostnadsmodeller och resultatbaserade verksamhetsmodeller, öka rättssäkerheten och minska den administrativa bördan. När det gäller verksamhet som finansieras genom Eruf har man strävat efter att fördubbla andelen kostnader som ersätts genom förenklade kostnadsmodeller jämfört med den föregående programperioden. I beredningen har man strävat efter att deras inverkan på att minska den administrativa bördan och uppnå resultat ska vara så stor som möjligt.

Med tanke på kontrollen av projekt förutsågs de förenklade kostnadsmodellerna vid beredningen av lagen minska myndigheternas administrativa börda och göra projektförvaltningen lättare. I och med införandet av mo-

⁴² [RP 47/2021 5.2.2 Konsekvenser för myndigheterna, Projektförvaltning, s. 52](#)

dellerna har syftet varit att övergå till att följa upp projektens resultat och utfall i stället för projektkostnaderna⁴³. Myndigheternas administrativa börda bedömdes minska i utbetalningsbehandlingen.

Kostnadsmodellerna fastställs enligt de stödformer som föreskrivs i lagen. I informationssystemet har de kostnadsmodeller som tillämpas redan avgränsats efter stödform. Den förmedlande myndigheten anger i utlysningen av stöd de kostnadsmodeller som är tillgängliga. Den sökande lägger fram ett förslag i ansökan till kostnadsmodell som ska tillämpas i projektet. Det förmedlande organet fattar beslut om de kostnadsmodeller som tillämpas på projektet i stödbeslutet enligt vad som föreskrivs om kostnadsmodeller i förordningen om stödberättigande eller förordningen om företagsstöd. De kostnadsmodeller som fastställts i stödbeslutet tillämpas under hela projektets genomförandetid.

Betydande ändringar har gjorts i helheten av kostnadsmodellerna för de olika stödformerna enligt lagen om företagsstöd. Som ny kostnadsmodell har man infört en engångsersättningsmodell för stöd för utvecklande av företag. Det har varit möjligt att bevilja understöd som beviljats som engångsersättning till små och medelstora företag som eftersträvar tillväxt, då företaget utreder möjligheten att inleda ny tillväxtverksamhet.

Den viktigaste förändringen i de förenklade kostnadsmodellerna är lönemodellerna. Idén med lönemodellerna är att bilda medelvärden för kostnaderna och att kostnaderna inte baseras (helt) på deras faktiska betalning eller verifiering av de faktiska kostnaderna. Nedan presenteras de kostnadsmodeller som det funnits observationer för.

Centrala observationer

Modeller

Procentuell ersättning. Den kostnadsmodell som tillämpas mest är den fasta kostnadsmodellen på 40 procent. Enhetskostnadsmodellen för löner i

⁴³ [RP 47/2021 5.2.2 Konsekvenser för myndigheterna, Projektförvaltning, s. 52](#)

kombination med den fasta kostnadsmodellen på 40 procent har fått mest positiv respons av kostnadsmodellkombinationerna och anses vara mest utvecklingsvänlig. Som kostnadsmodell har den fasta kostnadsmodellen på 40 procent påskyndat och förenklat hanteringen och utbetalningarna. Forskningsinstituterna har övergått till att föredra denna kostnadsmodell i kombination med enhetskostnadsmodellen för löner. Tillämpningen av modellen är också smidig, eftersom konkurrensutsättningar av upphandlingar som ingår i kostnaderna inte kontrolleras på verifikationsnivå.

Den fasta kostnadsmodellen på sju procent i kombination med enhetskostnadsmodellen för löner har använts i mindre grad. Idén med den fasta kostnadsmodellen på sju procent är att köpa expertis utanför projektorganisationen. Köpta tjänster ersätts då enligt de faktiska kostnaderna. Orsaken till den låga användningsgraden kan vara att modellen har ersatts av att projektet genomförs som ett grupprojeckt. Då skaffas expertisen från de organisationer som genomför delprojekten. Å andra sidan minskar efterfrågan på tjänster som används i projekt på marknaden. En annan orsak till den låga användningsgraden av modellen kan vara att de finansierande myndigheterna, efter att genomförandet visat sig vara mer utmanande än förväntat, endast har koncentrerat sina resurser till vissa kostnadsmodeller.

Lönernas enhetskostnader. För cirka 60 procent av Eruf-projekt och FRO-projekt av typen Eruf uppger enhetskostnader för löner när lönekostnaderna rapporteras⁴⁴. Av ESF-projekt och FRO-projekt av typen ESF har cirka 83 procent enhetskostnader för löner som anmälningssätt⁴⁵.

Erfarenheterna av enhetskostnadsmodellen för löner varierar. Enhetskostnadsmodellen för löner ses som positiv om projektet inte omfattar deltidsanställda och timmarna eller arbetstidsprocenten inte behöver ändras. Å andra sidan har enhetskostnadsmodellen för lönekostnader inte förenklat projektförvaltningen. Modellen har ökat arbetsmängden vid beredningen av projek-

⁴⁴ I projekt där stödformen är stöd för utvecklande av företag anmäls alla lönekostnader enligt faktiska kostnader. Därför ingår de inte i beräkningen.

⁴⁵ Ur FRO:s medel stöds också samma typer av åtgärder som genomförs som medel ur Eruf och ESF+, förutom att medlen styrs till åtgärder som avviker från dessa.

tansökan och -beslut. Den sökande ägnar mycket tid åt att beräkna enhetskostnaderna för projektpersonalens löner. Myndighetens arbete används i stor utsträckning för att utreda dem när projektansökan bedöms.

Det har orsakat förvirring bland stödmottagarna över att projektet inte kan genomföras med tyngdpunkt på lönekostnaderna. I förordningen om stödberättigande föreskrivs att de timmar som arbetats i projektet per verksamhetsår inte får överskrida de maximibelopp som fastställs i förordningen. Oanvända timmar kan inte överföras från ett verksamhetsår till ett annat utan ändringsansökan och -beslut. Å andra sidan är modellen i övrigt tilltalande för stödmottagarna.

Löner som baserar sig på faktiska kostnader. Lönemodellen som baserar sig på faktiska kostnader används som enda modell för ersättning av löner i projekt med stöd för utvecklande av företag. Med undantag för stöd för utvecklande av företag har cirka 40 procent av Eruf-projekt och FRO-projekt av typen Eruf faktiska löner som anmälningssätt för lönekostnader. Av ESF-projekt och JTF-projekt av typen ESF använder cirka 17 procent en modell som baserar sig på lönerns faktiska kostnader.

Kostnadsmodellen har varit användbar när utmaningarna med enhetskostnadsmodellen för löner uppenbarades. Å andra sidan har modellen egenskaper som upprepas från programperiod till programperiod. Utmaningarna med stödberättigande kostnader beror på att principerna för fastställande av semester- och ledighetsperioder och projektets genomförandetid är olika. Det handlar om allmänna förutsättningar för stödberättigande – i detta sammanhang om att kostnaden orsakas av projektet. De allmänna förutsättningarna måste godkännas om modellen ska tillämpas.

Engångsersättning. Det finns varierande erfarenheter av engångsersättningar, liksom av andra kostnadsmodeller. Å andra sidan förenklar och påskyndar tillämpningen av modellen ansökning, genomförande och utbetalning. I finansieringsskedet är det emellertid mer arbetskrävande. Den mest utmanande egenskapen hos engångsersättningsmodellen är att balansera formuleringen av det eftersträvade resultatet så att det å ena sidan är tillräckligt ambitiöst, men lämnar tillräckligt utrymme. I engångsersättningsmodellen

betalas inget stöd alls om det resultat som fastställts i projektbeslutet inte förverkligas exakt och i sin helhet. Detta utgör en risk med tanke på projektets stödmottagare.

Engångsersättningsmodellen har utnyttjats i liten utsträckning. Orsaken kan vara såväl risken förknippad ned uppnåendet av resultatet som genomförandesituationen. En del av de finansierande myndigheterna har inte genomfört separata ansökningsomgångar för engångsersättningsprojekt, eftersom det har funnits tillräckligt arbete i samband med projekt med enhetskostnadsmodeller för löner. Kombinationen av enhetskostnadsmodellen för löner och en fast kostnadsmodell på 40 procent har ansetts så attraktiv att det inte finns något intresse för projekt med engångsersättning. Vissa finansierande myndigheter har egna ansökningar för enbart engångsersättningsprojekt. En av utmaningarna med projekt med engångsersättning som får stöd för utvecklande av företag har ansetts vara den administrativa bördan i förhållande till projektens ringa storlek. Urvalsförfarandet för projekt är delvis arbetskrävande oberoende av projektets storlek, varför medlen hellre kanaliseras till större projekt än vad engångsersättningen möjliggör. På så sätt blir det administrativa arbetet inte orimligt stort i förhållande till projektets storlek.

I projektbeslutet ska resultatet beskrivas i detalj och med vilka dokument det verifieras. Resultatet och verifieringen av det är en förutsättning för godkännande och engångsersättning. En detaljerad beskrivning syftar till att förebygga meningsskiljaktigheter och missförstånd. Att uppnå en gemensam uppfattning om utfallet redan innan projektbeslutet fattas är viktigt, både för finansiären, utbetalaren och särskilt för stödmottagaren.

Engångsersättningsmodellen är det enda sätt som finansieringslagen möjliggör att offentliga medel kanaliseras rent på basis av det resultat som uppnås i projektet.

Hantering av kostnadsmodeller

I regeringens proposition om lagen förutsågs att förenklade kostnadsmodeller har en sysselsättande effekt i beredningsskedet av finansieringsbeslutet. Observationerna av genomförandet har gällt enhetskostnadsmodellen för

löner och engångsersättning. Tidigare har såväl myndighetsarbetet som stödmottagarnas administrativa arbete fokuserat på uppföljning och utbetalning. Nu görs det mesta av det administrativa arbetet innan stödbeslutet fattas. Då "går man ofta igenom allt". Frågan är på vilket sätt man kan innan ett stödbeslut fattas sträva efter att säkerställa att resultaten uppnås. I detta fall förlängs beredningstiden för stödbeslutet, vilket är en inlärningsprocess även för myndigheten. Det verkar inte finnas någon lättnad i sikte för finansärens arbete, men nog för betalarens arbete.

Kostnadsmodellerna tar förvaltningen på allmän nivå i en bra riktning. De förenklade kostnadsmodellerna har å andra sidan förenklat förfarandena när det gäller utbetalningar och kontroller. Även för betalarna är situationen ny. När man arbetar enligt förenklade kostnadsmodeller finns det saker som inte längre kontrolleras. Ett av målen med tillämpningen av modellerna förverkligas om man sparar in på den arbetstid som går åt till myndighetsarbete.

Projektpersonalens uppgiftsbeskrivningar i projektplanen är i allmänhet tillräckliga. Å andra sidan såg man att processerna i praktiken ännu inte har förenklats tillräckligt mycket. Det har funnits brister i anvisningarna och kompetensen, dessutom har det halvfärdiga informationssystemet försvårat förvaltningen. Anvisningarna för de sökande och stödmottagarna har inte varit tillräckliga i informationssystemet eller av de finansierande myndigheterna. Å andra sidan har de finansierande myndigheterna inte fått tillräckliga anvisningar av den förvaltande myndigheten.

Ett smidigt digitalt stödförfarande är beroende av den helhet som stödformerna, stödförfarandet, stödberättiganderegleringen och kostnadsmodellerna utgör. Redan innan utvecklingen av informationssystemet inleds påverkar de val som gjorts i lagstiftningen och programarbetet – programmets innehåll, lagstiftningen, antalet stödformer, antalet kostnadsmodeller – hur länge genomförandet av informationssystemet varar och vilka resurser det kräver.

Samma möjliggörande karaktär som kännetecknar programmets innehåll kännetecknar också förvaltningssättet. I beredningen av lagstiftningen försökte man beakta önskemålen om kostnadsmodeller på ett omfattande sätt.

Det ledde till ett stort antal alternativ och fortsatt betydande fördröjningar i beredningen av informationssystemet. En del var också bristfälliga anvisningar för användningen av modellerna.

Eftersom det finns många stödformer och urvalet av kostnadsmodeller är specifikt för stödformen syns konsekvenserna som fördröjningar i beredningen av informationssystemet. Med tanke på det digitala stödförfarandet finns det onödigt många stödformer. Ju fler alternativ, desto längre varar beredningen. Antalet alternativ är inget problem om det är tydligt vilka regler som gäller för de olika alternativen. Det övergripande målet med kostnadsmodellerna är att förenkla. Det finns emellertid så många modeller att man inte har hunnit tillägna sig dem.

Slutsatser

Målet med de förenklade kostnadsmodellerna är att styra projektens och myndigheternas arbetstid till att åstadkomma resultat i stället för att bedöma enskilda kostnader och genomföra kontroller på verifikationsnivå. Förenklade kostnadsmodeller, särskilt enhetskostnadsmodellen för löner, har förlängt projektberedningens längd, men de kan påskynda förfarandena när det gäller betalningar och kontroller. Detta mål har ännu inte uppnåtts.

När det gäller enhetskostnadsmodellen för löner är det viktigt att förbättra genomförandet av modellen och inte förkasta dess utveckling på grund av de utmaningar som hittills har observerats. Trots sina utmaningar är engångsersättningsmodellen hittills den enda kostnadsmodellen där kostnadsersättningen baserar sig enbart på uppnåendet av resultat.

Stödmottagarna har hamnat i svåra situationer på grund av fördröjningar i informationssystemet. Fördröjningarna har påverkat inlämningen av ändringsansökningar och ansökningar om utbetalning av stöd mest.

Det finns fortfarande utmaningar med användningen av kostnadsmodeller och det finns många alternativ. Å andra sidan har man i genomförandet fokuserat på att endast använda vissa kostnadsmodeller. Deras utmaningar gäller stödberättigande frågor och genomförande av informationssystem.

Det har funnits brister och fördröjningar i den förvaltande myndighetens anvisningar och i informationssystemets funktion, vilket har försvårat förvaltningen. Anvisningarnas tillräcklighet och punktlighet är också centrala faktorer för att förenklade kostnadsmodeller ska kunna utnyttjas fullt ut. Redan i lagstiftningsskedet borde man få en ännu bättre bild av helheten bestående av lagstiftningen, informationssystemen och förvaltningen och göra de val som förutsätts för att effektivisera förvaltningen. Detta innebär att beredningen av programmets innehåll, lagstiftningen, förvaltningen och informationssystemet blir allt närmare sammankopplade.

3.6 Målet med europeiskt regionalt samarbete (Interreg) 59–69 §

Beskrivning av nuläget

I lagen om finansiering av projekt inom regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (757/2021), nedan finansieringslagen, iakttas när det gäller nationell medfinansiering som beviljas Interregprogram som genomförs vid EU:s medlemsstaters inre gränser och Interregprogram som genomförs vid EU:s yttre gränser, dvs. mellan medlemsstater och deras grannländer. För Interregprogrammets del innehåller finansieringslagen särskilda bestämmelser om genomförandet av den nationella medfinansieringen samt bestämmelser om inspektionsrättigheter i fråga om användningen av medlen (kapitlen 4 och 5). Genom statsrådets förordning om finansiering av projekt inom regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (867/2021) preciseras genomförandet av den nationella medfinansieringen av Interregprogrammen.

En förutsättning för beviljande av nationell medfinansiering är att den övervakningskommitté för programmet som avses i artikel 28 i Interregförordningen har godkänt projektet för finansiering ur programmet. En förutsättning för beviljandet är också att den förvaltande myndigheten har godkänt projektet för finansiering från programmet. Godkännandet av projekt i Interregprogrammen sker med ett dokument från den förvaltande myndigheten

som avses i artikel 22 i Interregförordningen, till exempel med ett stödavtal (subsidy contract).

Nationell medfinansiering kan beviljas en finländsk stödmottagare (FO-nummer) eller ett gränsöverskridande rättssubjekt enligt artikel 2 i Interregförordningen. De godtagbara kostnaderna för medfinansiering fastställs i enlighet med de regler för stödberättigande som tillämpas på programmet (60 §). Stödmottagaren ska ansöka om stöd inom fyra månader från det att programmets förvaltande myndighet har beslutat att bevilja Europeiska unionens finansieringsandel för projektet (61 §).

Om det finns flera finländska stödmottagare i ett projekt och avsikten är att medfinansieringen ska användas till förmån för flera stödmottagare, ska den samordnande stödmottagaren ansöka om nationell medfinansiering på allas vägnar. Stödmottagarna ska ingå ett avtal om stödmottagarnas rättigheter och skyldigheter. I avtalet fastställs den stödmottagare som ansvarar för kontakterna med det behöriga landskapsförbundet. Avtalsparterna ansvarar gemensamt för eventuella återbetalningsskyldigheter.

Den samordnande stödmottagarens roll som sökande och förvaltare av nationell medfinansiering har upplevts som utmanande för andra finländska stödmottagare i situationer där den samordnande stödmottagaren inte själv har rätt att ansöka om medfinansiering eller inte själv har ansökt om sådan (61–62 §).

Det behöriga landskapsförbundet som förvaltar den nationella medfinansieringen fattar beslut om utbetalning av den nationella medfinansieringen. Förutsättning för utbetalning är att den förvaltande myndigheten har fattat ett beslut om eller annars redogjort för utbetalningen av Europeiska unionens finansieringsandel. Separata bestämmelser om bilagor som ska fogas till ansökan om utbetalning av stöd och andra särskilda villkor finns i finansieringsförordningen (867/2021).

EU:s finansieringsandel för Interregprogrammen kan uppgå till högst 80 procent (EU) 2021/1059, artikel 31.1). Beloppet av den nationella medfinansiering som beviljas föreskrivs separat i finansieringsförordningen (867/2021).

Stödet kan vara högst 70 procent av projektets finländska stödmottagares övriga finansieringsandel utöver EU:s finansieringsandel. Om EU-stödandelen har beviljats med stöd av gruppundantagsförordningen 651/2014 får stödintensiteten inte överskrida den maximigräns för stöd som föreskrivs i (EU) 2021/1059.

Dessutom innehåller kapitel 4 bestämmelser om avbrott i utbetalningen av den nationella medfinansieringen, återkrav av medel, eventuell jämkning av räntan på det belopp som återkrävs av medfinansieringen samt förvaring av material om medfinansieringen (65–69 §).

Centrala observationer

Den tidsfrist för ansökan om utbetalning den sista stödposten som föreskrivs i lagen (28 §) gäller inte ansökan om utbetalning av den sista posten av nationell medfinansiering för Interregprogrammen (64 §). Detta har konstaterats vara en utmaning vid de myndigheter som beviljar finansiering. Lapplands förbund och Nylands förbund har som behöriga beviljare av finansiering formulerat likartade tidsfrister för ansökan om utbetalning av den sista stödposten enligt villkoren i stödbeslutet.

Den betydande stödnivå som Interregprogrammen erbjuder genomförandet av projekt har uppmuntrat finländarna att aktivt söka finansiering från dessa program och de finländska stödsökande har lyckats bra i urvalsprocesserna för programansökningar. Dessutom har finländska stödsökande en tydlig vilja att delta i internationellt samarbete och upplever att de får ett mervärde av det.

Slutsatser

Den samordnande stödmottagarens roll som sökande av nationell medfinansiering och förvaltare för andra finländska stödmottagare har upplevts som utmanande och orsakat en extra administrativ börda i situationer där den samordnande stödmottagaren inte själv har rätt att ansöka om medfinansiering eller inte själv har ansökt om sådan.

Lagen definierar inte ansökan om utbetalning av den sista stödposten, vilket har konstaterats vara en utmaning med tanke på en smidig förvaltning. Därför har de behöriga myndigheterna själva fastställt tidsfrister för betalning av den sista stödposten.

Den höga stödintensiteten från Interregprogrammen (80–94 %) har uppmuntrat finländska stödmottagare att aktivt söka finansiering från dessa program. De finländska stödmottagarna har också en tydlig vilja att delta i internationellt samarbete och upplever att de får ett mervärde av det. Finlands nettoförvärv från Interregprogrammen under programperioden 2021–2027 ser positivt ut.

4 Finansieringens konsekvenser

Nuläge och observationer

Specialfinansieringen för regionutveckling kommer huvudsakligen från EU:s regional- och strukturpolitiska fonder (Eruf, ESF+, FRO). Dessutom har det under tidigare år funnits nationell finansiering för utveckling av regionerna. Båda finansieringskällorna har haft sin egen särskilda och annorlunda roll.

Tidigare hade den nationella finansieringen av regionutveckling (AKKE 2019–2023, AIKO 2015–2019, landskapets utvecklingspengar – 2014) en betydande roll och inverkan på såddfinansieringen, som lockade olika aktörer (även företag) till utvecklingsprojekt. Målet med AKKE-anslaget var att stödja landskapens frivilliga utveckling, förnya näringsstrukturen och svara på situationer kring strukturförändringar. Därtill är målet att stöda avtalsbaserat samarbete med regioner och städer, genomföra regionorienterade snabba och flexibla försöksprojekt och verkställa andra sådana riktlinjer som anknyter till regionutveckling.

Den nationella finansieringen av regionutveckling har varit ett verktyg för arbets- och näringsministeriet för att uppnå de nationella målen för regionutveckling och regeringens prioriteringar i samarbete med regionerna, inleda identifierade och överenskomna utvecklingsmål samt särskilt uppmuntra samarbete mellan regionerna. Den egentliga finansieringen av regionutveckling har emellertid kommit från EU:s regional- och strukturpolitiska fonder. Nya idéer som inleddes med nationell finansiering har kunnat finansieras från planeringsstadiet och framåt med stöd från EU:s regional- och strukturpolitiska fonder. Med stöd av dessa har även företag och innovationer kunnat växa vidare och senare få finansiering från Business Finland eller EU:s program Horisont.

De betydande årliga variationerna och variationerna mellan regeringsperioder i den nationella finansieringen av regionutveckling och de bristfälliga effektivitetsindikatorerna i genomförandeplanen för regionutvecklingsbeslutet har försvagat inriktningen av regionutvecklingsverksamheten och uppföljningen av

dess effektivitet. Enligt Statens revisionsverk (revisionsberättelse 7/2022) förutsätter uppnåendet av målen för den nationella regionutvecklingen och dialogen med regionerna och städerna om detaljerna i den avtalsbaserade verksamheten en mer konsekvent och långsiktig nationell resursplanering.

Det är svårt att definiera AKKE-finansieringens mål och indikatorer för att de ska vara realistiska i förhållande till finansieringsbeloppet. Finansieringens kortsiktighet (på grund av oförutsedda variationer i finansieringsbeloppet) och kopplingen till olika regeringars prioriteringar har försvårat genomförandet av uppföljningen. Finansieringen har till stor del varit kopplad till genomförandet av ALKE-beslutet, som i sin tur förverkligas genom landskapens egna preciserande strategier (landskapsprogram).

I det pågående programmet för EU:s regional- och strukturpolitik *Ett förnybart och kompetent Finland* finansieras regionutvecklingsåtgärder som baserar sig på målen för den nationella regionutvecklingen och EU:s landsspecifika rekommendationer. Programmet strävar efter att förnya regionernas näringsstruktur, förbättra sysselsättningen och kompetensen samt öka delaktigheten. Fonderna stöder nationella åtgärder inom närings-, energi-, klimat-, innovations-, utbildnings- och sysselsättningspolitiken samt arbetet mot utslagning och fattigdom, såväl genom att öka åtgärdernas volym som genom att producera nya verksamhetsmodeller, metoder och nätverk för utveckling av politiken. Målen för EU:s regional- och strukturpolitiska fonder (AURA-fonderna), uppföljning, kommunikation, utvärdering och övervakning av resultaten och konsekvenserna regleras i EU-förordningarna och de kompletterande i ALKE-lagarna. På grund av verksamhetens mångfald är valet av indikatorer utmanande och man kan inte mäta all verksamhet.

Det finns ännu inga externa bedömningsresultat för den pågående programperioden, men resultaten kan bedömas på allmän nivå utifrån tidigare perioder. I målet gällande små och medelstora företags konkurrenskraft har man gjort framsteg särskilt när det gäller att producera tillväxtberedskap och företagens internationalisering, men det finns inga tillförlitliga bevis för att tillväxten tilltar. Landskapens kompetenskluster har utvecklats genom att utbyggnad av forskningsinfrastruktur, men man har strävat efter att ytterligare förbättra företagens möjligheter att använda finansierad forsknings- och utvecklingsinfrastruktur.

Målet om en koldioxidsnål ekonomi har vuxit från programperiod till programperiod och den har främjats bland annat genom företagens energi- och resurseffektiva investeringar och utveckling av ny affärsverksamhet. Sysselsättningen har kunnat förbättras bättre än den nationella verksamheten. Särskilt sysselsättningen bland äldre har förbättrats, men det har varit svårare att minska långtidsarbetslösheten. När det gäller produktivitet och välbefinnande i arbetet har man uppnått resultat särskilt om man haft ett övergripande utvecklingsgrepp: målgruppen är tillräckligt liten, utvecklingen är integrerad i den övriga utvecklingen och deltagarna har kunnat styras vidare på utvecklingsvägen. När det gäller kompetensutveckling har programmet stött åtgärder som ofta hör till läroanstalternas normala verksamhet. Mer uppmärksamhet har emellertid fästs vid projektens utvecklingsgrepp, kundorientering och nödvändighet. Målen för främjande av delaktighet och bekämpning av fattigdom har tydligt framskridit när man har beaktat äkta kundorientering, målgruppernas delaktighet även i projektplaneringen, organisationernas delaktighet samt den höga kvaliteten på nationella utvecklingsprojekt.

Slutsatser

Under Petteri Orpos regeringsperiod innehåller budgeten inte fullmakter för nationell regionutveckling. Finansieringen har emellertid haft en särskild betydelse som en snabb och flexibel såddpeng. Kommande regeringar kan senare återinföra instrument av typen AKKE-finansiering i urvalet, men för närvarande ska AURA-finansieringen täcka huvuddelen av finansieringen av regionutveckling även med avseende på strukturförändringar och avtalsbaserat samarbete (stadspolitiska ekosystemavtal). Samtidigt har även andra nationella utvecklingsanslag minskats eller avskaffats. EU:s regional- och strukturpolitik utsätts för ett starkt reformtryck då många nya utmaningar (bl.a. säkerhet, boende, kriget i Ukraina, klimatförändringen) behöver finansiering i EU:s fleråriga budget. Det är möjligt att Finlands finansieringsandel minskar tydligt under den kommande ramperioden 2028+.

Kraven på finansieringens prioriteringar och konsekvenser kommer att öka. Konkurrensen om finansiering kommer också att bli hårdare. Sammanhållning och konkurrenskraft står mer i motsats till varandra och man måste hitta

en balans mellan dem. Framöver måste EU-finansieringens roll som en del av samordningen av regionutvecklingen och som genomförare av de nationella prioriteringarna för regionutveckling granskas mer ingående.

Bilaga 1. Stödformer 2021–2027 Ett förnybart och kompetent Finland 2021–2027 EU:s regional- och strukturpolitiska program

STÖDFORMER 2021–2027 Ett förnybart och kompetent Finland 2021–2027 – EU:s regional- och strukturpolitiska program	Förmedlande organ (Finansierande myndighet)	Fond
Stödformer som finansieras med stöd av finansieringslagen (757/2021) och finansieringsförordningen (867/2021)		
Regionalt utvecklingsstöd: ett utvecklingsprojekt som kan inbegripa investering	Förbund på landskapsnivå	Eruf eller FRO
Projekt för regionalt utvecklingsstöd som landskapsförbundet själv genomför	Förbund på landskapsnivå	Eruf eller FRO
Utvecklings- och investeringsprojekt inom undervisnings- och kulturministeriets verksamhetsområde	Förbund på landskapsnivå	Eruf eller FRO
Investeringsstöd för grundstruktur	Förbund på landskapsnivå	Eruf eller FRO
Utvecklings- och investeringsprojekt i anknytning till miljö och naturresurser samt bekämpning av och anpassning till klimatförändringen	NTM-central	Eruf eller FRO
Utvecklings- och investeringsprojekt i anknytning till miljö och naturresurser samt bekämpning av och anpassning till klimatförändringen som genomförs av NTM-centralen själv	NTM-central	Eruf eller FRO
Utvecklings- och investeringsprojekt i anknytning till trafik och infrastruktur	NTM-central	Eruf eller FRO
Utvecklings- och investeringsprojekt i anknytning till trafik och infrastruktur som genomförs av NTM-centralen själv	NTM-central	Eruf eller FRO
Utvecklingsprojekt i anknytning till stödjande av sysselsättning, kompetens och social delaktighet	NTM-central	ESF+ och FRO
Utvecklingsprojekt i anknytning till stödjande av sysselsättning, kompetens och social delaktighet som genomförs av NTM-centralen själv	NTM-central	ESF+ och FRO
Projekt för materiellt bistånd till mindre bemedlade	Livsmedelsverket	ESF+
Projekt för materiell hjälp till mindre bemedlade som genomförs av Livsmedelsverket själv	Livsmedelsverket	ESF+
Stödformer som finansieras med stöd av lagen om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet (758/2021) och förordningen om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet (895/2021)		
Understöd för utvecklande av företag	NTM-central	Eruf eller FRO
Understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön	NTM-central	Eruf eller FRO

Källor

Årligt utvärderingsmaterial för regionutvecklingsdiskussioner

Lägesbild av regionutvecklingen. <https://tem.fi/sv/uppfoljning-och-prognostisering-av-regionutvecklingen>

EURA-data om stödformernas, kostnadsmodellernas och gruppro-
jektens volymer

Intervjuer/enkäter om centrala granskningsobjekt (stödformer, -förfarande, stödberättigande, kostnadsmodeller)

Förvaltningsmyndighetens observationer (styr- och övervakningsbesök gällande stödförfarandet)

Kahila P., Hirvonen T., Antikainen J., Sinerma J., Helve H. Utvärdering av modellen för nationell regionutveckling (2024). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:23 (på finska, svenskt presentationsblad), Helsingfors 2024. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165698>

Laasonen, Valteri; Nyman, Juho; Helve, Henri; Leväsluoto, Johanna; Oksanen, Juha; Hyytinen, Kirsi-Maria (2025-01-14). Städernas innovationsekosystem: Mellanutvärdering av genomförandet av ekosystemavtalen (2021–2027) mellan staten och universitetsstäderna. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2025:5 (på finska, svenskt presentationsblad). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166025>

Övrigt material, såsom eventuella enkäter och diskussioner

Soininvaara, Ilppo; Kahila, Petri; Hirvonen, Timo; Pyykkönen, Sini-kukka; Mayer, Minna (2023-03-24). Avtalsbaserad verksamhet inom region- och stadsutveckling. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:14 (på finska, svenskt presentationsblad). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164766>

VATT:s utredning om AKKE-finansiering (2022). [Främjande av regional näringslivstillväxt och konkurrenskraft – Statens revisionsverk](#) (på finska)