



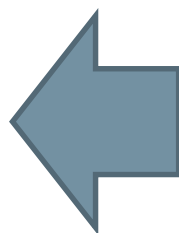
Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer

*Presentation för Övervakningskommittén för
landsbygdsprogrammet 2017-05-23*

Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige

➤ I januari 2016 fick Oxford Research, Strategirådet och Nordregio i uppdrag att utvärdera genomförandeorganisationerna i Sverige för programmen inom:

- Havs- och fiskerifonden
- Landsbygdsfonden
- Regionalfonden
- Socialfonden



Fyra genomförandeorganisationer som utvärderas enskilt och gemensamt

Två frågor, tre uppdragsgivare

- Är genomförandeorganisationernas organisation och arbetssätt ändamålsenliga, var för sig och gemensamt?
- Vad bör utvecklas i organisation och arbetssätt för att ytterligare stödja måluppfyllelsen?
- Jordbruksverket, ESF-rådet och Tillväxtverket.

Är genomförandeorganisationerna **riggade** på ett sätt som stödjer måluppfyllelse?

Genomförs programmen på ett sätt som stödjer måluppfyllelse?

Utvärdering i tre faser

➤ Rekonstruktion av förändringsteori

- En sammansatt beskrivning av *vad*, vilka effekter, en insats förväntas leda till, *hur* det är tänkt att ske och under vilka *förutsättningar* insatsen existerar.

➤ Fördjupningsområden utifrån förändringsteorin

- Styrning: övergripande och av hur medel tilldelas projekt och stödåtgärder
- Fondsamordning
- Samverkan mellan nyckelaktörer i genomförandeorganisationerna
- Förutsättningar för långsiktiga effekter genom ESI-fonderna

➤ Analys och slutsatser

Empiri

Dokumentstudie	<ul style="list-style-type: none"> - Styrdokument (gällande förordningar, Partnerskapsöverenskommelsen, Europa 2020-strategin, nationella strategin, programdokument, regionala handlingsplaner, urvalskriterier m.m.) - Utvärderingar och uppföljningsrapporter - Utlysningstexter - Portföljanalyser, beredningsunderlag, riktlinjer, checklistor, rutiner - M.m.
Workshops	<ul style="list-style-type: none"> - Fyra med fokus på resp. fonds effektlogik - En med fokus på fondsamordning - En med fokus på LLU
Intervjustudie	<ul style="list-style-type: none"> - I den inledande fasen (jan-juli 2016) ca 70 intervjupersoner - I fördjupningsfasen (aug 2016 – feb 2017) ca 40 intervjupersoner - Semistrukturerade intervjuer - Med representanter från olika funktioner inom förvaltande myndigheter, ansvarigt departement, ÖK-sekretariat, ÖK-ledamöter, samtliga strukturfondspartnerskap, landsbygdsnätverket, länsstyrelser och regioner.



Slutsatser & rekommendationer

- **Det finns ingen uttalad gemensam förändringsteori för ESI-fondernas program.**

En sammanhållen förståelse av **vad**, vilka effekter, en insats förväntas leda till, **hur** det är tänkt att ske och **under vilka förutsättningar** insatsen existerar.

- **Programmets mål och logik tolkas på olika sätt.**

- **Relativt tydligt vad programmen ska uppnå, otydligt hur.**

- Fondernas och programmets konstruktion ger förutsättningarna för hur programmen kan verka

- Ramar för genomförandestrategi, men ingen utvecklad och sammanhållen strategi

- **Avsaknaden av genomförandestrategier/tydlig styrning**
 - Leder till otydlighet om hur de förvaltande myndigheterna bör agera (nationell och regional nivå) samt otydlighet för ÖK inom samtliga fonder.
 - Leder till ett splittrat genomförande, programmens olika delar genomförs separat – brist på synergitänk och hantering av ev. målkonflikter.
- Det finns ett behov av uttalade förändringsteorier för ESI-fonderna gemensamt och enskilt.
- Särskilt behov av uttalade effektlogiker och genomförandestrategier som beskriver vad programmen ska uppnå och hur.

Vad ska uppnås och hur? Effektlogik

Vad ska uppnås?

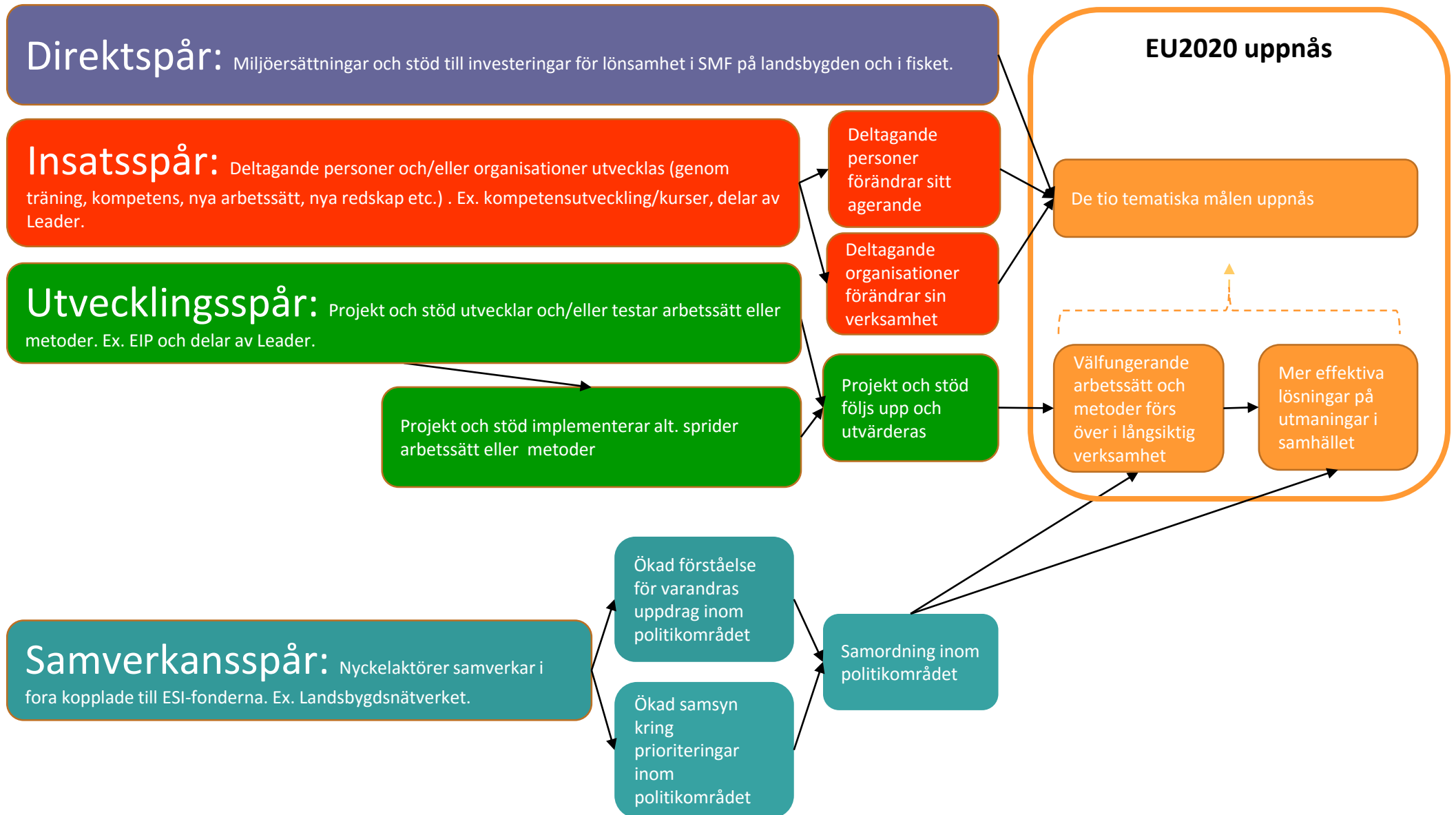
- De tematiska målen
- Systempåverkan (utöver de tematiska målen)

Hur ska detta uppnås?

- Flera, och ibland motstridiga, antaganden och uppfattningar om *hur*

Vi utvecklade fyra ”effektspår” med logiker för hur effekterna förväntas nås (se bild nedan) för att utgöra ett stöd i ett fortsatt strategiskt arbete.

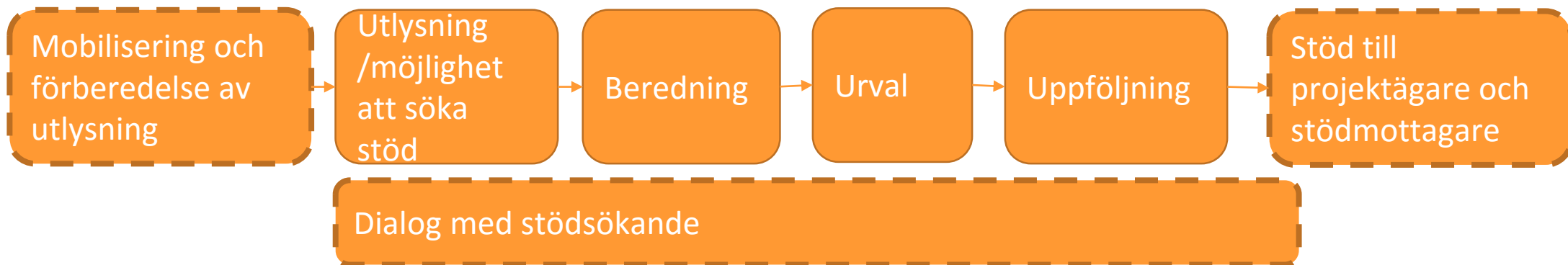
- De olika effektspåren (ibland implementerade inom ett och samma prog.) ställer olika krav på de förvaltande myndigheterna för att man skall lyckas (och uppnå långsiktiga effekter).



Behov av gemensamma tolkningar och uttalade prioriteringar – tydligare styrning

- Programmen kännetecknas av komplexa, omfattande styrsystem.
- Den stora mängd krav, mål och ambitioner som finns konkretiseras inte och ges ingen uttalad prioritering.
- Flera ambitioner eller teman för hur programmen bör styras och genomföras i PÖ och i programmen (i partnerskap, resultatfokuserat, utifrån kunskap, i enlighet med horisontella principer, – behov av tolkning och prioritering)
- Styrkedjan för den operativa styrningen av insatser tydlig, otydlig styrning av programmen som helhet
- Styrning likställs ofta med regelefterlevnad och formalia

Styrning likställs ofta med regelefterlevnad och formalia



Behov av tydligare rollfördelning i programgenomförandet

- **Otydlig organisation av styrfunktioner**
- Behov av en aktiv ägare, styrfunktion och ledning
- Övervakningskommittéerna har en otydlig roll
- Rollfördelning i den operativa styrningen av insatser däremot tydlig
- **Olika förväntningar och åsikter om ÖK:s roll:**
- **ÖK som aktiv styrelse i programgenomförandet?**
- Följa genomförandet nära, ge ledning i strategiska vägval, vara en styrande funktion.
- **ÖK som en framförallt nätverkande och kommunikativ roll?**
- En funktion som knyter programgenomförandet till det större systemet kring respektive fond.

Behov av självständig ledning

- **Behov av självständig operativ ledning**
 - Förvaltande myndighet har huvudansvaret att konkretisera och prioritera den stora mängd krav, mål och ambitioner som omgärdar programmen
 - Styrning likställs ofta med att säkerställa regelefterlevnad
 - Mycket starkt fokus på formalia i styrning och genomförande, mindre intention, önskade effekter och självständig ledning

- **Sammanfattningsvis: timglasform i styrningen**
 - Omfattande regelverk och omfattande operativa planer och rutiner men mindre däremellan – gäller alla program
 - Det saknas tolkningar av regelverk och bärande begrepp
 - Det saknas prioriteringar mellan ambitioner i styrning och genomförande
 - Ett vakuum som en aktiv genomförandeorganisation, särskilt en självständig operativ ledning, kan fylla genom uttalade effektlogiker och genomförandestrategier

Ambition att samordna – oklart vad, hur och varför

Tydlig ambition att samordna – men förväntningarna på vad som ska samordnas och vad det ska leda till är otydliga

Ingen samsyn om vad fondsamordning är – många olika tolkningar

- Tydliga förväntningar och krav från EU-kommissionen och regeringen om att fonderna ska samordnas
- Men - i allt väsentligt är fonderna och deras program konstruerade som separata verksamheter
- Viktigt att undvika att prata om ”fondsamordning” ospecificerat

Konkretisera: Fem kategorier av fondsamverkan:

- 1) Samordning av styrdokument (i programskrivningsfas, regelstyrd)
- 2) Central samordning mellan programmens genomförande (arbetsgrupper inom RU)
- 3) Samordning på regional nivå (behovsdriven på regionala initiativ. ITI?)
- 4) Samordning genom lokalt ledd utveckling
- 5) Samordning på insatsnivå

Behov av strategi för samverkan med nyckelaktörer

Alla förvaltande myndigheter arbetar med samverkan med nyckelaktörer – men hanterar och prioriterar frågan olika

- Bred samstämmighet inom genomförandeorganisationerna om att samverkan är en förutsättning för att fonderna ska kunna nå måluppfyllelse
- Inbyggt i fondernas konstruktion - även många insatser utöver formella krav
- Hanteras och prioriteras olika mellan förvaltande myndigheter
- Jordbruksverket arbetar mycket med samverkan, framförallt Landsbygdsnätverket och Länsstyrelserna. Viktigt att Landsbygdsnätverkets potential tas tillvara, och att det inte stannar vid informationsspridning.
 - Och att man samtidigt inte låser sig vid ”enbart nätverket” som kanal.

Sammanfattande rekommendationer

Regeringen bör:

- **Förtydliga vilka effekter programmen ska styras mot.** Tydliggör om det förväntas en systempåverkan inom programmens respektive politikområde.
- **Förtydliga instruktioner till nyckelaktörer** om deras roll i respektive programs genomförande.
- **Säkerställa att programmens genomförande har en aktiv styrelse** som har förmåga och förutsättningar att ge aktiv och strategisk ledning i hur programmen bör genomföras.
- **Verka för god framförhållning i styrningen av programframtagandet** i kommande period.
- **Säkerställa att relevanta aktörer involveras i programframtagandet** i god tid på ett effektivt sätt.

Sammanfattande rekommendationer (I)

- Ändamålsenlig styrning av programmen förutsätter att de förvaltande myndigheterna **agerar som självständiga och operativa ledningar** som styr insatsen mot uppsatta mål.
- Myndigheterna bör **förtydliga vad programmen förväntas uppnå och hur**, samt arbeta aktivt för att **skapa samsyn** i genomförandeorganisationen om detta.
 - Utveckla övergripande effektlogiker
 - Utveckla uttalade och sammanhållna genomförandestrategier
 - Arbeta aktivt för att skapa samsyn och ägarskap kring dessa i genomförandeorganisationerna

Sammanfattande rekommendationer (II)

Genomförandestrategierna bör:

- vara det viktigaste underlaget för styrning av genomförandet
- vara kortfattade och tydliga
- hantera målkonflikter
- hantera geografiska avvägningar
- hantera flernivåstyre

De bör innehålla:

- **Tolkningar och prioriteringar** av bärande begrepp, ambitioner och mål
- En **presentation av styrsystemet** inkl. vem som har ansvar för vilken del. Hur de olika styrformerna (regelstyrning, finansiell styrning, kunskapsstyrning, kommunikation och dialog m.m.) ska samverka för att stärka måluppfyllelse.
- **Hur programmen ska styras** för att uppnå långsiktiga effekter, **vilket eller vilka effektspar** programmet ska styras mot och vilka insatser som görs för att stödja att effekterna nås
- **Vägval kring**, samt önskade resultat av, **fondsamordning**
- **Strategi för samverkan** med identifierade nyckelaktörer
- **Strategi för att skapa engagemang och samsyn** om programmet och dess genomförande inom förvaltande myndighet



Diskussionsövning

Frågorna presenteras på plats den 23 maj.

Tack för idag!



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development