

Förvaltningen av regionala projektmedel

– delat ansvar, minskad tydlighet?

RIR 2014:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 343 1

RIR 2014:10

FOTO: FREDRIK SCHLYTER

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:10

Förvaltningen av regionala projektmedel

– delat ansvar, minskad tydlighet?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-04-23

DNR: 31-2013-0684

RIR 2014:10

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av det statliga bidraget till regional projektverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Tillväxtverket.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jimmy Hollén* har varit föredragande. Revisor *Oskar Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Jimmy Hollén

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet
Tillväxtverket



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Bakgrund	17
1.2 Motiv för granskning	18
1.3 Syfte och revisionsfrågor	20
1.4 Avgränsning	21
1.5 Bedömningskriterier	21
1.6 Rapportens disposition	24
1.7 Begreppsdefinitioner	25
2 Regional tillväxtpolitik och de regionala projektmedlen	27
2.1 Regional tillväxtpolitik	27
2.2 Regionala projektmedel – aktörer och reglering	31
2.3 Styrdokument och finansiering	36
2.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser	46
3 Styrningen av de regionala projektmedlen	47
3.1 Styrdokument och reglering	47
3.2 Finansiell styrning	50
3.3 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	55
4 Uppföljning av den regionala projektverksamheten	57
4.1 Regelverk kring uppföljningen av regional projektverksamhet	57
4.2 Uppföljningens genomförande	61
4.3 Riksrevisionens iakttagelser	67
4.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	70
5 Ansvarsfördelning mellan aktörer inom regionala projektmedel	71
5.1 Oklara ansvarsförhållanden	71
5.2 Tillväxtverket ansvarar för anslaget – inte för användningen	72
5.3 Aktörernas ansvar behöver förtydligas	73
5.4 Statliga medel omfattas inte av statlig kontroll	74
5.5 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	75
6 Medborgarnas möjligheter att påverka	77
6.1 Decentraliseringens risker	77
6.2 Olika organisationer ger olika förutsättningar	79
6.3 Deltagande i innovationsprocessen	81
6.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	83

forts.

7	Slutsatser	85
7.1	Regeringens styrning och uppföljning av de regionala projektmedlen	86
7.2	Förvaltning av de regionala projektmedel och riksdagens grundläggande krav	89
7.3	Riksrevisionens observationer gällande medborgarnas möjligheter att påverka	91
7.4	Sammanfattande slutsatser	92
8	Referenslista	95

Elektroniska bilagor

I rapporten hänvisas till elektroniska bilagor som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan också begäras från granskningens akt genom Riksrevisionens registrator.

Bilaga 1 Enkätundersökningen

Bilaga 2 Enkät svar

Bilaga 3 Konsultrapport angående ansvarsförhållanden

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av det statliga bidraget för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Bidraget sorterar under utgiftsområde 19 Regional tillväxt, anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Granskningen har fokuserat på områden där forskning och utredningar har konstaterat att det riskerar att uppstå problem inom decentraliserade system. Således omfattar granskningen regeringens styrning och uppföljning samt ansvarsförhållanden inom processen för utbetalning av projektmedel.

Granskningens bakgrund

Decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret har pågått i Sverige sedan slutet av 1990-talet. Den innebär att staten har överlämnat en stor del av ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken till den kommunala nivån. Idag har staten kvar ansvaret i fyra av landets län, via länsstyrelserna. I övriga län ligger ansvaret på landsting/kommun eller kommunala samverkansorgan.

Regeringens långsiktiga inriktning för det regionala tillväxtarbetet framgick av den Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013. I de årliga budgetpropositionerna, regleringsbrev avseende länsstyrelsernas och Tillväxtverkets verksamheter, samt villkorsbeslut avseende kommunala aktörer framgår politikens inriktning för det regionala tillväxtarbetet. Regeringen styr den övergripande inriktningen av projektverksamheten genom förordning om regionalt tillväxtarbete och förordning om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Regeringen styr även genom fördelning av medel till olika aktörer via regleringsbrevet för anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. De regionala utvecklingsstrategierna innehåller visioner, mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län.

Decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret motiveras bland annat med att det leder till ett effektivare genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Detta eftersom regionala och lokala aktörer får större möjlighet att anpassa politiken till respektive läns specifika förutsättningar. Ytterligare ett motiv som regeringen framhållit är att det blir lättare för medborgare och företag att påverka utvecklingen i den egna regionen. Tillväxtanalys har dragit slutsatsen att överföringen av ansvaret från statlig till regional nivå å ena sidan har gjort insatserna bättre regionalt anpassade, men å andra sidan inte har följts upp med tillräckliga resurser för analys.

Både inom forskningen och inom det offentliga utredningsväsendet har det konstaterats att decentralisering och ett delat ansvar kan innebära problem inom olika områden. När en stor mängd aktörer agerar på olika förvaltningsnivåer finns en risk för fragmentering av uppgifter och ansvar. Detta kan i sin tur leda till svåröverskådlighet, risker att medel inte används ändamålsenligt och försämrade möjligheter till ansvarsutkrävande. Det kan också leda till att det blir svårt att få en helhetsbild av insatsernas resultat i förhållande till uppsatta mål vilket innebär försämrade möjligheter till styrning.

Riksrevisionen kunde i den förstudie som föregick granskningen konstatera att det statliga bidraget till regional projektverksamhet hanteras inom ett starkt decentraliserat system där det finns en risk att ovannämnda problem rörande styrning, ansvar och transparens förekommer.

Syfte

Riksdag och regering har konstaterat att en väl fungerande förvaltning är grundläggande för att kunna uppnå hållbar tillväxt. En väl fungerande förvaltning innebär tydlighet i styrning och organisation, kunskap om resultat i förhållande till mål och möjlighet till insyn. Syftet med granskningen är att utifrån beskrivna riskområden analysera om regeringens förvaltning av regionala projektmedel har svarat upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning. Följande revisionsfrågor har varit vägledande för granskningen:

- Skapar regeringens styrning och uppföljning förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen?
- Uppfyller förvaltningen av regionala projektmedel riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen gällande ansvar, tydlighet och transparens?

Mot denna bakgrund gör Riksrevisionen följande operationaliseringar:

- Styrningen av regionala projektmedel ska uppfattas som tydlig. Motiven bakom styrningen ska vara kända.
- Uppföljningen ska vara kopplad till uppsatta mål och syften och kunna ge en bild av i vilken utsträckning de regionala projektmedlen bidrar till måluppfyllnad.
- Förvaltningen av regionala projektmedel ska vara transparent vilket kräver en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter och förvaltningsnivåer.

Granskningens resultat

Myndigheter och forskare har pekat på olika typer av problem med styrning, uppföljning, ansvars- och uppgiftsfördelning samt tydlighet och transparens i verksamhet som är decentraliserad och ansvaret delat mellan olika aktörer. Riksrevisionen kan konstatera att förvaltningsstrukturen för den regionala

tillväxtpolitiken bär tydliga drag av de problem som framhållits i forskning och statliga utredningar. Området berör många aktörer på flera samhällsnivåer, ansvarsfördelningen är otydlig och organisationen är komplex. Riksrevisionen kan även konstatera att det finns åtskilliga förbättringsmöjligheter inom rådande system, förändringar som kan bidra till en effektivare hantering av de regionala projektmedlen.

Regeringens styrning är delvis otydlig

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens styrning av den regionala projektverksamheten delvis är otydlig. De kommunala aktörerna gör olika tolkningar av regeringens direkta styrning via *villkorsbeslut*. Till exempel uppfattar några av aktörerna villkoren i villkorsbesluten som uppdrag utöver det regionala tillväxtansvaret. Det finns vidare olika uppfattningar om huruvida *medel från anslag 1:1* kan användas till uppdrag i villkorsbeslut. De regionala aktörerna tolkar också de delar av regleringen som gäller finansiering av projekt på olika sätt. Vidare är det få regionala aktörer som känner till regeringens *överbäganden rörande hur den länsvisa fördelningen av medel* sker. Även kunskapen om vad som styr fördelningen av medel mellan olika aktörer inom samma län är låg. En hög kännedom om motiven till fördelning av medel innebär en ökad förståelse för regeringens prioriteringar och intentioner och kan därmed bidra till ett effektivare genomförande av den regionala tillväxtpolitiken.

Den regionala projektverksamheten bedrivs i en komplex miljö av olika styrdokument, olika regleringar och olika förvaltningsnivåer. Detta påverkar precisionen i styrningen negativt. Vidare orsakar kombinationen av bemyndigandesystem och ringa möjlighet till anslagssparande en mindre effektiv hushållning med givna medel. Gällande samordning uppgav cirka 47 procent av respondenterna att det fanns problem när medel från anslag 1:1 samfinansierade projekt tillsammans med medel från strukturfonden och/eller medel från landsbygdsprogrammet.

Uppföljningen ger låg kunskap om resultat

Riksrevisionen kan konstatera att det ur regeringens redovisning till riksdagen av de regionala projektmedlen är svårt att utläsa hur medlen bidrar till målet för den regionala tillväxtpolitiken. Detta gäller den del av de regionala projektmedlen som inte används till medfinansiering av strukturfondsprojekt vilka omfattas av strukturfondsregelverkets krav på uppföljning och utvärdering. I finansiell omfattning handlar det om cirka 50 procent av de cirka 800 miljoner kronor som beviljas årligen i regional projektverksamhet. För den delen av medel som omfattas av kraven i strukturfondsregelverket är det svårt att separera effekter av regionala projektmedel från effekter av strukturfondsmedel. Regeringen har påpekat att det redovisade resultatet från de regionala strukturfondsprogrammen är osäkra och innehåller överskattningar.¹ Detta innebär att det finns ringa underlag för konstaterandena

¹ Prop. 2013/14:1 UO 19, s. 29, prop. 2012/13:1 UO 19, s. 30.

om att decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret leder till ett effektivare genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Den uppföljning som görs på länsnivå är inte enhetlig och innehåller överskattningar av resultat utifrån uppsatta indikatorer. Detta begränsar möjliga användningsområden. Vi kan också konstatera att administrationen kring uppföljningen innehåller moment av dubbelarbete och dubbelrapportering. Detta har medfört en extra arbetsbörda både vad gäller de kommunala aktörernas rapportering till Tillväxtverket och Tillväxtverkets rapportering till regeringen.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att svårigheterna att följa upp användningen av medel gör att regeringen inte har möjlighet att följa budgetlagens bestämmelser om att en god hushållning bör iaktas i statens verksamhet och att resultatinformationen ska redovisas i förhållande till uppsatta mål. Detta medför en försämrad möjlighet till styrning och ansvarsutkrävande och en ökad kostnad för administration.

Vidare kan Riksrevisionen notera att uppföljningen av de regionala projektmedlen uppvisar likheter med hur resultat generellt redovisas i resultatredovisningen till riksdagen. Frågan har bland annat uppmärksammats av en intern arbetsgrupp bestående av representanter från Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen. Arbetsgruppen påpekade att regeringens resultatredovisning generellt handlar mer om insatser och omvärldsfaktorer än om verksamhetens resultat.²

Ansvarsfördelningen behöver förtydligas

Riksrevisionen kan konstatera att förvaltningen av de regionala projektmedlen har allvarliga brister gällande hur medlen hanteras. Bristerna gäller ansvarsfördelning mellan staten och de kommunala aktörerna och även möjligheten till insyn. Tillväxtverket har ansvaret för det statliga anslag som de kommunala aktörerna använder till regionalt projektstöd. Detta innebär att en kommunal aktör tar beslut som påverkar ett anslag som en statlig myndighet har *ansvar och redovisningskyldighet* för. Konstruktionen med att låta en statlig myndighet ansvara för medel som en icke-statlig aktör beslutar om är svårförenlig med det svenska systemet för hantering av statliga anslag. Principen är att en myndighet som får ett anslag även ansvarar för att medlen används för angivna ändamål.

Vidare saknas möjlighet till effektiv statlig kontroll och insyn. Tillväxtverket saknar formellt stöd och kapacitet för att kunna följa upp och vidta åtgärder om statliga medel inte används för rätt ändamål. Inte heller omfattas de statliga medlen, som 2012 uppgick till över en halv miljard kronor, av statlig finansiell revision. Sammantaget medför det risker för försämrad kontroll och riskhantering och i slutändan ansvarsutkrävande.

² PM, Kartläggning av regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen för 2012, 2013-05-15.

Bristerna hanteras till viss del av ramöverenskommelser mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna, men ramöverenskommelserna saknar rättslig status. Riksrevisionen anser därför att det är ytterst tveksamt om ramöverenskommelser kan ses som en hållbar lösning.

Medborgarnas möjligheter att påverka varierar

Som en del i granskningen har Riksrevisionen undersökt om medborgarnas möjligheter att påverka hur de regionala projektmedlen används varierar mellan olika regioner. Variationerna handlar dels om skillnader i möjlighet till ansvarsutkrävande genom val och dels möjlighet till insyn. Decentraliseringen har skett på olika sätt i olika län. Möjligheten att skapa kommunala samverkansorgan för samarbete på länsnivå har öppnat upp för stor flexibilitet gällande organisation. Flexibiliteten har inneburit stor frihet att forma den egna organisationen efter lokala och regionala önskemål. Den stora flexibiliteten har medfört en ökad organisatorisk heterogenitet.

Riksrevisionen kan konstatera att den organisatoriska heterogenitet som präglar hanteringen av de statliga regionala projektmedlen leder till olika förutsättningar i olika regioner för medborgarnas möjligheter att påverka användningen av de regionala projektmedlen.

Riksrevisionen tar inte ställning till hur uppgiftsfördelningen inom det regionala tillväxtarbetet bör se ut. Detta är en fråga för regering och riksdag.

Riksrevisionens övergripande slutsats

Den övergripande slutsatsen är att regeringens förvaltning av regionala projektmedel inte uppfyller riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen med avseende på tydlighet och transparens. Detta riskerar att motverka uppfyllandet av riksdagens mål med en offentlig förvaltning som bidrar till en hållbar tillväxt.

Samtidigt som en rapport från Tillväxtanalys bland annat nämner att de statliga insatserna är bättre regionalt anpassade visar granskningen på problem med att beslutsmakten över de regionala projektmedlen är fördelad på många aktörer av olika organisationstyper. Verksamheten präglas av komplexitet, heterogenitet och otydligheter i ansvarsfördelning. Förvaltningen av de regionala projektmedlen uppvisar brister i linje med de risker som inom forskningen förknippas med komplexa flernivåsystem och långtgående decentralisering av ansvar. Sammantaget leder otydligheten inom styrning, uppföljning, ansvarsfördelning och bristen på tillsyn och kontroll till att det finns en risk för att budgetlagens mål om god hushållning inte uppnås.

Riksrevisionens rekommendationer

Styrning och uppföljning

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att regeringens styrning och uppföljning av de regionala projektmedlen inte är utformad på ett sätt så att den svarar upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning. För att åtgärda bristerna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- Klargöra villkorsbeslutets status i syfte att likrikta de olika tolkningar som görs av huruvida medel från anslag 1:1 får användas till uppdrag och återrapporteringskrav.
- Tydliggöra i vilken utsträckning de olika kommunala aktörerna får medfinansiera projekt med regionala projektmedel utifrån 5 § i förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken
- Tydligt redovisa motiven till hur medel till regional projektverksamhet fördelas till och inom landets län.
- Öka systematiken och skapa tydligare riktlinjer för en mer utförlig och sammanhållen uppföljning.
- Tydligare till riksdagen redovisa projektmedlens resultat i förhållande till deras syften.

Riksrevisionen kan konstatera att den borttagna möjligheten till automatiskt anslagssparande orsakar en ökad administrativ börda inom regionala projektmedel. Fördelen har varit att den finansiella kontrollen över statsbudgeten stärkts. De regionala projektens investeringar påverkas dock av omvärldsfaktorer som projekten inte kan styra. Således skulle en bättre hushållning med projektverksamhetens medel gynnas av möjligheten till ett automatiskt anslagssparande. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör väga fördelarna mot nackdelarna med att återinföra ett automatiskt anslagssparande inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att:

- Ompröva behovet av rapportering utanför stöd och ärendehanteringssystemet Nyps i syfte att minska administrationen.

Ansvarsfördelning inom förvaltningen

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att förvaltningen av regionala projektmedel inte uppfyller riksdagens grundläggande krav gällande ansvar, tydlighet och transparens. För att åtgärda bristerna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- Överväga att i förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken eller på annat sätt tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna i syfte att långsiktigt säkerställa god ekonomisk kontroll av statens medel.
- Säkerställa att de statliga projektmedel som beslutas av icke-statliga aktörer omfattas av statlig tillsyn.

Medborgarnas möjligheter att påverka

Regeringen aviserade i skrivelse 2013/14:61 en utredning om demokratisk delaktighet och inflytande. Mot bakgrund av ovan redovisade variationer gällande medborgarnas möjligheter att påverka rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- Överväga möjligheten att i samband med den planerade utredningen närmare undersöka den asymmetriska decentraliseringens demokratiska effekter.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt regeringen är Sveriges tillväxt summan av den tillväxt som skapas i landets alla delar. Ju fler regioner som har en stark och expansiv ekonomi, desto bättre är det för Sverige. Målet för regeringens regionala tillväxtpolitik är "Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft".³

Inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt finns medel för hållbara regionala tillväxtåtgärder. De avser central och regional projektverksamhet och olika former av regionala företagsstöd, transportbidrag samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden. Totalt omfattade utgiftsområde 19 drygt 3 miljarder kronor 2012.

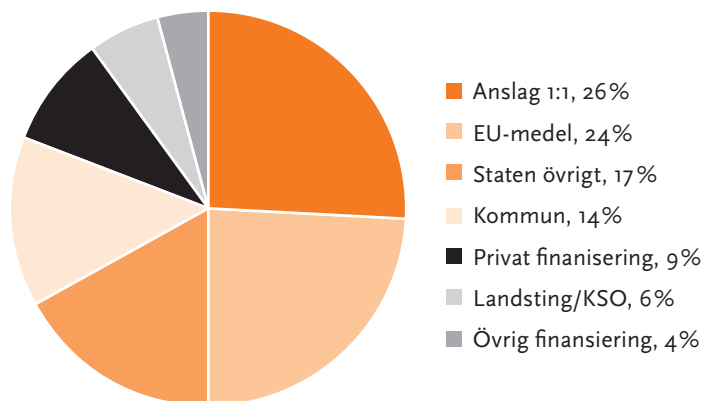
De statliga medlen till den regionala projektverksamheten beslutas av kommunala samverkansorgan (KSO), en kommun, tre landsting och samtliga länsstyrelser. Medlen fördelas genom en fördelningsnyckel som är framtagen av regeringen. Under de senaste fyra åren har anslaget för regionala tillväxtåtgärder uppgått till ungefär 1,5 miljarder kronor per år. Av dessa 1,5 miljarder kronor har cirka 800 miljoner kronor årligen beslutats inom regional projektverksamhet.

Den statligt finansierade regionala projektverksamheten är ett betydande instrument inom den regionala tillväxtpolitiken. Syftet med projektverksamheten är att den ska bidra till att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken.⁴ Medlen ska också verka som katalysatorer i den meningen att de ska användas tillsammans med andra ekonomiska stöd, så kallad medfinansiering. Den totala omfattningen av regionala projektmedel inklusive all medfinansiering uppgick 2012 till 3,1 miljarder kronor. Granskningen berör dock endast de medel som kommer från anslag 1:1 och som avser regional projektverksamhet. Fördelningen mellan de olika finansiärerna kan ses i figur 1.

³ Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008* UO19, s. 15, bet. 2007/08: NU2 *Utgiftsområde 19 Regional utveckling*, s. 8 ff.

⁴ Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Figur 1. Finansiering av regional projektverksamhet 2012



Källa: Tillväxtverket, rapport 0158

Fram till i slutet av 1990-talet var det länsstyrelserna som hade det regionalpolitiska tillväxtansvaret i samtliga av Sveriges tjugo län. Detta inkluderade också ansvaret att besluta om statliga bidrag till regionala projekt. Idag, femton år senare, har kommunala aktörer övertagit ansvaret i sju län. Staten har därmed överlämnat stora delar av ansvaret för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken till landsting och kommunala samverkansorgan.

Decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret motiveras bland annat med att det skapar bättre förutsättningar för ett regionalt ledarskap. Vidare blir det enligt regeringen lättare för medborgare och företag att påverka utvecklingen i den egna regionen. Regeringen menar att ett större regionalt och lokalt ansvar för det regionala tillväxtarbetet i längden ger bättre förutsättningar för sektorssamordning. Dessutom skapas ett effektivare genomförande av den regionala tillväxtpolitiken.⁵

1.2 Motiv för granskning

Ett flertal aktörer har vid olika tillfällen påpekat att komplexiteten inom regionalpolitiken medför olika typer av problem. Ansvarskommittén menade till exempel redan 2007 att ansvaret för att skapa goda tillväxtförutsättningar var uppsplittrat på en alltför stor mängd aktörer. Konsekvensen av detta blev avsaknad av helhetssyn och sammanhållning samt, tvärt emot intentionerna, brister i utvecklingskraft och effektivitet. Kommittén påpekade också att svåröverskådligheten och fragmenteringen riskerade att leda till ett demokratiskt underskott i och med att insynen och ansvarsutkrävandet

⁵ Prop. 2013/14:1 UO19, s. 50.

försvårades.⁶ Utredningen om statens regionala förvaltning från 2012 konstaterade liknande problem.⁷

Enligt forskning bär decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret tydliga drag av den process som inom statsvetenskapen benämns *från government till governance*.⁸ Det som avses är att förvaltningen efter detta skifte, i allt högre grad, ägnar sig mer åt processer, nätverksbyggande och ”mjuka” styrformer, än åt de klassiska, mer hierarkiska, detaljinriktade styrinstrumenten.⁹ Utvecklingen brukar också kopplas ihop med begreppen *flernivåsystem* och *flernivåstyrning*. Detta syftar i korthet på att olika förvaltningsnivåer är sammanflätade. Inom den regionala tillväxtpolitiken kan detta exemplifieras med att EU:s sammanhållningspolitik ligger till grund för den nationella strategin. Strategin anger riktlinjer för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik. Regeringen har även beslutat att strategin ska vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet. En del i det regionala tillväxtarbetet består i att på regional nivå utarbeta regionala utvecklingsstrategier.

Decentralisering av ansvar kan innebära ett större demokratiskt inflytande. Detta kan innebära en ökad lokal och regional flexibilitet, vilket i sin tur kan öka effektiviteten i utnyttjandet av tillgängliga resurser.¹⁰ Men decentraliseringen av ansvar kan även, enligt forskningen, innebära vissa risker. Fragmentering av uppgifter och ansvar riskerar att leda till försämrad transparens samt försämrade möjligheter till uppföljning och ansvarsutkrävande.¹¹ Det finns därmed både för- och nackdelar med decentralisering och flernivåsystem.

Det beskrivna skiftet i förvaltningens sätt att arbeta förändrar förutsättningarna för grundläggande förvaltningsmoment såsom styrning, uppföljning och kontroll. Även medborgarnas förutsättningar till förståelse, insyn och möjligheter att påverka förändras.

⁶ SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*, s. 11.

⁷ SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform*, s. 13.

⁸ Pierre, Jon (2009), *Tillväxtpolitikens styrningsproblem*, i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Samhällsstyrning i förändring*, s. 86.

⁹ Sundström, Göran (2005), *Målstyrningen drar åt skogen – om government och governance i svensk skogspolitik*, s. 7.

¹⁰ Pierre, Jon (2010), *Decentralisering, governance och institutionell förändring*, i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*.

¹¹ Bache, Ian & Flinders, Matthew (2010) *Multi-level Governance*, s. 204–205.

Förvaltningsstrukturen kring den regionala tillväxtpolitiken är således komplex och riskerar att orsaka problem:

- i styrning,
- uppföljning,
- ansvars- och uppgiftsfördelning
- samt tydlighet och transparens.

I Riksrevisionens förstudie som ligger till grund för denna granskning kunde konstateras att dessa problem även riskerar att föreligga vid förvaltningen av det statliga bidraget till regional projektverksamhet.

Riksrevisionen har därför ansett det motiverat att närmare granska förvaltningen av den regionala projektverksamheten med avseende på de risker som har beskrivits ovan.¹²

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Ett flertal aktörer har tidigare konstaterat att det regionala tillväxtområdet präglas av svåröverskådlighet och komplexitet. Trenden har under senare år gått mot ytterligare decentralisering av ansvar inom den regionala tillväxtpolitiken.

Riksdag och regering har konstaterat att en väl fungerande förvaltning är grundläggande för att kunna uppnå hållbar tillväxt. En väl fungerande förvaltning innebär tydlighet i styrning och organisation, kunskap om resultat i förhållande till mål och möjlighet till insyn. Syftet med granskningen är att utifrån beskrivna riskområden analysera om regeringens förvaltning av regionala projektmedel har svarat upp mot riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen.¹³ Riskområdena omfattar styrning, uppföljning, ansvars- och uppgiftsfördelning samt tydlighet och transparens i system med långtgående decentralisering av ansvar.

Två revisionsfrågor som på olika sätt tar utgångspunkt i riskområdena har varit drivande för granskningen:

- Skapar regeringens styrning och uppföljning förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen?
- Uppfyller förvaltningen av regionala projektmedel riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen gällande ansvar, tydlighet och transparens?

¹² Riksrevisionen har tidigare granskat den regionala projektverksamheten. Den centrala frågan var om projektverksamheten hade fokus på hållbar tillväxt. Riksrevisionen 2005:28, *Fokus på hållbar tillväxt?*

¹³ För en precisering, se avsnitt 1.5.1.

1.4 Avgränsning

Granskningen berör de regionala projektmedel som beslutas av länsstyrelser, kommunala samverkansorgan, vissa landsting och en kommun i enlighet med förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Bidragen belastar anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder som sorterar under utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Tillväxtverket kan besluta om centrala projektmedel från samma anslag – dessa ingår inte i granskningen.

Granskningen omfattar 2008 och framåt och beaktar därmed de större förändringar inom den regionala tillväxtpolitiken som skedde 2008. De statliga aktörer som berörs av granskningen är Näringsdepartementet, Tillväxtverket och i viss mån länsstyrelserna. Vidare berörs icke-statliga aktörer såsom landsting, en kommun och kommunala samverkansorgan.

I syfte att sätta de regionala projektmedlen i en kontext beskriver granskningen även delar av den regionala tillväxtpolitiken som ligger utanför granskningens fokus. Granskningen omfattar dock endast de regionala projektmedlen – inga andra medel inom den regionala tillväxtpolitiken granskas.

Granskningen bedömer vidare inte projektmedlens måluppfyllelse eller medlens effekt på det övergripande målet för tillväxtpolitiken.

1.5 Bedömningskriterier

1.5.1 *Riksdagen betonar vikten av tydlighet inom förvaltningen*

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen framhåller regeringen att en väl fungerande förvaltning är grundläggande för att en hållbar tillväxt ska uppnås. Regeringen framhåller också betydelsen av tydlighet inom förvaltningen. Finansutskottet konstaterade i betänkandet att "Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig."¹⁴

I propositionen skriver regeringen att en överskådlig förvaltningsstruktur och minskad sektorisering ska eftersträvas i syfte att förenkla för medborgare och företag.¹⁵ I samma proposition skriver regeringen att det inom den regionala och lokala nivån finns behov av ett samlat statligt agerande på central, regional och lokal nivå. Sektorsfrågor som främjas av ett statligt helhetsperspektiv utgör exempel där ett samlat statligt agerande är särskilt önskvärt.¹⁶

¹⁴ Bet. 2009/10: FIU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 9.

¹⁵ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 2.

¹⁶ Prop. 2009/10:175, s. 75.

Vidare konstaterar regeringen att det inom områden där staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner krävs ett bra samspel och en tydlighet i ansvarsfördelningen och statens styrning.¹⁷

Regeringen framhåller också vikten av öppenhet och insyn. Detta ”ger medborgarna möjlighet att följa hur de valda företrädarna hanterar sitt uppdrag och ger därmed reella möjligheter att utkräva ansvar. Insyn och öppenhet är grundförutsättningar för ett medborgerligt deltagande.”¹⁸

Riksdagen ställde sig bakom bedömningarna i propositionen.¹⁹

Frågan om möjligheten att utkräva politiskt ansvar som en av byggstenarna i representativ demokrati är också ett återkommande ämne inom statsvetenskapen. Bland annat diskuteras betydelsen av tydliga ansvarsförhållanden, öppna kunskaper om den offentliga verksamhetens resultat och möjligheten att faktiskt utkräva ansvar.²⁰

1.5.2 *Koppling mellan resultatinformation och mål*

En grundläggande förutsättning för politisk resultatstyrning är tydliga mål. För att resultatstyrningen ska bli meningsfull krävs det att målen är välformulerade, mätbara och uppföljningsbara. Detta är också nödvändigt för att målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna. Den resultatinformation som tas fram måste också vara relevant i förhållande till de uppsatta målen.²¹

En annan viktig förutsättning för effektiv styrning är ett bra kunskapsunderlag. I underlaget bör det ingå analyser av kostnader, effekter och sidoeffekter. Detta för att kunna uppnå olika mål till låga kostnader och utan oönskade bieffekter.²²

Även i budgetlagen (2011:203) finns krav på att regeringen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Där framgår också att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas i statens verksamhet.²³

¹⁷ Prop. 2009/10:175, s. 28.

¹⁸ Prop. 2009/10:175, s. 30.

¹⁹ Bet. 2009/10: FiU38.

²⁰ Ahlbäck Öberg, Shirin (2010), *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället*, i (red.) Rothstein, Bo, *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 171–172.

²¹ Bet. 2000/01:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m.*, rskr. 2000/01:101, *Årsredovisning för staten 2000*, och bet. 2003/04: JUU1, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*.

²² Bet. 2007/08: FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, bet. 2000/01: FiU20, rskr. 2000/01: 101 och bet. 2003/04: JUU1.

²³ *Budgetlag* (2011:203), 10 kap. om regeringens redovisningsskyldighet till riksdagen och 1 kap. om effektivitet och hushållning.

1.5.3 *Riksrevisionens operationalisering*

Både riksdag och regering preciserar ett flertal kriterier för en effektiv förvaltningspolitik som kan tillämpas på de regionala projektmedlen. Detta innebär att:

- Styrningen av regionala projektmedel ska uppfattas som tydlig. Motiven bakom styrningen ska vara kända.
- Uppföljningen ska vara kopplad till uppsatta mål och syften och kunna ge en bild av i vilken utsträckning de regionala projektmedlen bidrar till måluppfyllnad.
- Förvaltningen av regionala projektmedel ska vara transparent.
- Förvaltningen ska vara tydlig avseende ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter och förvaltningsnivåer.

1.5.4 *Granskningens genomförande*

Projektgruppen har använt sig av fyra olika tillvägagångssätt för datainsamling: Dokumentstudier, intervjuer, registeranalys och enkätundersökning. Riksrevisionen har också anlitat två konsulter från Uppsala universitet i syfte att utreda juridiska frågor.

1.5.5 *Dokumentstudier*

Genom dokumentstudier har projektgruppen sökt klarlägga hur regeringen styr och åiterrapporterar de regionala projektmedlen till riksdagen. Vidare har projektgruppen tagit del av undersökningar och åiterrapporteringar från olika organisationer och myndigheter av särskilda uppdrag som rör regionala projektmedel och uppföljning. Dokumentstudierna har genomförts för perioden 2008–2014.

1.5.6 *Intervjuer*

Intervjuer har genomförts med företrädare för enheten för regional tillväxt på Näringsdepartementet, Tillväxtverket samt ett antal av de landsting och samverkansorgan som beslutar om regionala projektmedel. Intervjuerna har varit så kallade ostrukturerade intervjuer där Riksrevisionen på förhand informerat om område och syfte. I intervjuerna med företrädare för Näringsdepartementet och med Tillväxtverket har frågor skickats i förväg.

Det övergripande syftet med intervjuerna har varit att samla in övergripande information om verksamhetens organisation, målsättningar och upplevda utmaningar. Intervjuerna utgjorde till stor del grund för de frågor som senare ställdes i enkätundersökningen.

1.5.7 Registeranalyser

Tillväxtverket förvaltar stöd- och ärendehanteringssystemet Nyps. I systemet finns information kring de projekt som beviljas stöd av de regionala aktörerna inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Projektgruppen har beställt data för perioden 2008–2012 och på basis av denna gjort olika analyser. Analyserna inriktades främst mot information knuten till uppföljning, men också på systemets informationsinnehåll i stort.

Syftet var att ta fram en bild av hur de olika projekten följs upp och hur denna information används i åiterrapporteringen.

1.5.8 Enkäter

Projektgruppen har skickat en enkät till samtliga regionala aktörer som hanterar bidrag till regionala projekt inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. I enkäten ställdes frågor rörande styrning, uppföljning, fördelning av medel och ansvarsförhållanden under 2012. Svarsfrekvensen uppgick till 97 procent, då 37 av 38 möjliga respondenter besvarade enkäten.

1.5.9 Konsultrapport

Riksrevisionen har anlitat professor Olle Lundin och juris doktor Patrik Bremdal från Uppsala universitet i syfte att klargöra ansvarsförhållanden mellan statliga och kommunala myndigheter. Resultatet från rapporten presenteras i kapitel 5.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel två ger en bakgrund till regional tillväxtpolitik och till de regionala projektmedlen. Bakgrunden behandlar regleringar, styrdokument och projektverksamhetens ekonomiska omfattning.

Kapitel tre handlar om styrning utifrån reglering och finansiell fördelning. Kapitlet bygger i huvudsak på dokumentstudierna och enkätundersökningen.

Det fjärde kapitlet behandlar uppföljning av projektverksamheten. I kapitlet beskrivs den uppföljning som görs av de olika aktörerna.

Kapitel tre och fyra utgör därmed underlag till att besvara den första revisionsfrågan – *Skapar regeringens styrning och uppföljning förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen?*

I kapitel fem redogörs för de olika aktörernas ansvar och ansvarsförhållanden. Kapitlet utgör underlag för att besvara den andra revisionsfrågan – *Uppfyller förvaltningen av regionala projektmedel riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen gällande ansvar, tydlighet och transparens?*

Kapitel sex beskriver de olika organisationsformer som har övertagit det regionala tillväxtansvaret från staten. Kapitlet lyfter fram skillnader gällande insyn, kontroll och möjlighet till ansvarsutkrävande.

I det sjunde och sista kapitlet presenteras Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer.

1.7 Begreppsdefinitioner

Det regionala tillväxtområdet präglas av en stor mängd aktörer och begrepp. Det finns därför ett behov av att definiera några av de vanligare förekommande benämningarna i rapporten.

- *Kommunala aktörer:* Aktörer som omnämns i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lag (2002:34) om samverkansorgan i länen, det vill säga Skåne, Hallands, och Västra Götalands läns landsting, Gotlands kommun samt de kommunala samverkansorgan som beslutar om regionala projektmedel.
- *Regionala aktörer:* Samtliga organisationer som på regional nivå beslutar om regionala projektmedel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Regionala aktörer omfattar således de kommunala aktörerna och samtliga länsstyrelser.
- *Regionala projektmedel:* Medel under utgiftsområde 19 från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder vilka regleras i förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamheten inom den regionala tillväxtpolitiken.

2 Regional tillväxtpolitik och de regionala projektmedlen

Den regionala projektverksamheten är ett av regeringens instrument för att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken som finansieras inom utgiftsområde 19 anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Andra instrument som finansieras av anslag 1:1 är regionala företagsstöd. Inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt är transportbidrag och medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden andra instrument som dock inte finansieras inom anslag 1:1.

Projektverksamheten påverkas av den regionala tillväxtpolitikens inriktning och organisation. Följande kapitel tar därför sin utgångspunkt i den regionala tillväxtpolitiken.

2.1 Regional tillväxtpolitik

I budgetpropositionen för 2008 meddelade regeringen att politikområdet *regional utvecklingspolitik* skulle byta namn till *regional tillväxtpolitik*. Med den nya formuleringen ville regeringen ge området ett tydligare fokus på tillväxt. Insatserna inom politikområdet skulle bidra till att skapa långsiktigt livskraftiga näringslivsstrukturer. Målet för det nya politikområdet formulerades som "utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft".²⁴

Regeringen påpekade också att den regionala tillväxtpolitiken i allt större omfattning skulle bygga på ett lokalt och regionalt ansvar och inflytande över statliga tillväxtresurser. Detta eftersom den nationella utvecklingskraften är beroende av hur väl de unika förutsättningarna som finns lokalt och regionalt tillvaratas. Ett stärkt regionalt ansvar innebär därmed ökade möjligheter för varje region att växa utifrån sina egna förutsättningar. Regeringen framhöll också att en förutsättning för att uppnå målet med politiken var en väl fungerande samordning mellan politikområden på nationell nivå, samt mellan planeringsnivåerna på lokal, regional, nationell och EU-nivå.²⁵

²⁴ Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008* UO19, s. 15, bet. 2007/08: NU2, *Utgiftsområde 19 Regional utveckling*, s. 8 ff.

²⁵ Prop. 2007/08:1 UO 19, s. 15.

Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag och konstaterade att politikens nya mål ”ger en god grund för den inriktning av politiken som såväl regeringen som utskottet emotser”.²⁶

2.1.1 Regional tillväxtpolitik – kort tillbakablick

Frågan om den regionala nivåns uppgifter och utformning har länge varit föremål för diskussion i Sverige. Tidigare Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) konstaterade i en rapport från 2005 att ungefär fyrtio offentliga utredningar berört frågan sedan 1950-talet.²⁷ Sedan 2005 har ytterligare utredningar publicerats, bland annat inom ramen för den så kallade Ansvarskommitténs arbete.

Dagens politik härstammar i viss mån från det tidiga 1960-talets lokaliseringspolitik. Lokaliseringspolitikens syfte var enkelt uttryckt att påverka industrins lokalisering. Problemet som skulle lösas var utflyttningen från skogslänen, orsakad av sysselsättningsminskning inom jord- och skogsbruk.²⁸ Sedan dess har politikens ambitioner och medel förändrats och breddats. Enligt ITPS har riksdag och regering i proposition efter proposition ”gradvis byggt ut, förändrat och breddat politiken med avseende på inriktning, mål, ambitioner, ansvarsförhållanden, aktörer och medel. Reformverksamheten har som regel skett utgående från dagsaktuella behov och trender inom politik och forskning – många gånger utan genomtänkt koppling (alternativt utmönstring) av tidigare formulerade målsättningar, aktörer och medelarsenal.”²⁹ Här kan också nämnas att det under perioden 1964–2002 presenterades tjugofem regionalpolitiska propositioner varav elva innehöll en fullständig genomgång av politikområdet.³⁰

Den regionala tillväxtpolitikens komplexa organisation avspeglar således att den har använts som ett medel att nå olika syften som har tillkommit över åren. Även regeringen har konstaterat att ”det regionala tillväxtarbetet och dess processer karaktäriseras i hög utsträckning av komplexa förhållanden mellan ansvariga och medaktörer, på olika nivåer och med olika ansvarsområden.”³¹

²⁶ Bet. 2007/08: NU 2, s. 1.

²⁷ ITPS A2005:011, *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, s. 62. Uppgiften om ett fyrtiotal utredningar hämtad ifrån SOU 1995:27, *Regional framtid*, s.71 ff.

²⁸ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser 2012:18, *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, s. 3.

²⁹ ITPS A2005:011, s. 71.

³⁰ ITPS A2005:011, s. 7. Rapporten refererar i sin tur till: Sällvin (2005) *Regionalpolitiska propositioner 1964–2002*.

³¹ Ds 2009:69, *Strategisk uppföljning av en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. S. 42. Uppföljningen är fortfarande aktuell enligt skr.2012/13:154, s. 31.

Frågan om den regionala nivåns organisering har vid flera tillfällen behandlats i riksdagen. Vid det senaste tillfället, under våren 2014, uppmärksammades områdets komplexa organisation och riksdagen framhöll att regeringen bör återkomma med ett förslag till en helhetslösning för den regionala organisationen.³²

2.1.2 *Decentralisering av det regionala tillväxtansvaret*

Regeringen ville i slutet av 1990-talet pröva nya metoder för att stärka den demokratiska förankringen av det regionala tillväxtarbetet. Detta skulle, enligt regeringen, kunna bidra till en bättre samordning och därmed en mer effektiv användning av de resurser som fanns inom varje län. På sikt skulle detta kunna underlätta utvecklingen av konkurrenskraftiga regioner.³³ Som ett led i detta föreslog regeringen 1996 en försöksverksamhet som innebar en ändrad regional ansvarsfördelning. Försöksverksamheten skulle till en början genomföras i Kalmar, Gotlands och Skåne län och sedan även i Västra Götalands län.³⁴

I september 2001 lämnade regeringen ett förslag till riksdagen om att försöksverksamheten skulle upphöra. Regeringen föreslog att kommuner och landsting, från och med 2003, istället skulle kunna bilda så kallade samverkansorgan med ansvar för tillväxtarbetet i respektive län. Riksdagen antog förslaget med ett undantag – försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län förlängdes ytterligare.³⁵ I maj 2010 beslutade riksdagen sedan att i en ny lag göra försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Västra Götalands och Skåne län permanent. Samma lag kom även att inkludera Gotlands och Hallands län.³⁶

Utvecklingen som beskrivits ovan har lett till att det regionala tillväxtansvaret idag fördelas på tre olika organisationsformer i länen. I 17 av landets 21 län ligger ansvaret hos icke-statliga organ. I tabellen nedan ges en överblick.

³² Bet. 2013/14: KU30, s. 23.

³³ Prop. 1996/97:36, bet. 1996/97: KU 4, rskr. 1996/97:77.

³⁴ Prop. 2001/02:7, bet. 2001/02: KU7, rskr. 2001/02:138.

³⁵ Prop. 2009/10:156, s. 10.

³⁶ Bet. 2009/10: KU37 *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*, s. 1.

Tabell 1. Regionalt tillväxtansvar i Sverige 2014

Landsting/kommun enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	Landsting/kommun enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	Länsstyrelser enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete
Västra Götalands läns landsting	Regionförbundet Gävleborg	Norrbottnens län
Hallands läns landsting	Regionförbundet Kalmar län	Stockholms län
Gotlands kommun	Regionförbundet Jämtlands län	Västernorrlands län
Skåne läns landsting	Regionförbundet Södra Småland	Västmanlands län
	Regionförbundet Jönköpings län	
	Regionförbundet Uppsala län	
	Regionförbundet Västerbotten	
	Regionförbundet Örebro län	
	Regionförbundet Sörmland	
	Regionförbundet Östsmåland	
	Region Värmland	
	Region Blekinge	
	Region Dalarna	

Frågan om ansvarsfördelning är ständigt aktuell

Som framgår av tabellen är det i dagsläget vanligast att kommunala samverkansorgan har det regionala tillväxtansvaret. Fördelningen kommer dock förändras inom en nära framtid. I mars 2014 biföll riksdagen regeringens proposition att landstingen i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län från och med den 1 januari 2015 övertar det regionala tillväxtansvaret från samverkansorganen i respektive län.³⁷ Riksdagen framhöll också att regeringen bör återkomma med en proposition om att landstingen i Västernorrlands och Norrbottens län ska få överta det regionala tillväxtansvaret från respektive länsstyrelse. Vidare framhöll riksdagen att regeringen bör utreda förutsättningarna för samma förändring i Västmanlands län. Regeringen har även tagit fram en departementsskrivelse som föreslår att samma förändring ska gälla för landstingen i Östergötlands, Kronobergs och Jämtlands län.³⁸

Regionalt tillväxtansvar och regionala projektmedel

Ansvaret för det regionala tillväxtarbetet har, som framgått ovan, sedan slutet av 1990-talet successivt förflyttats från staten (länsstyrelserna) till vissa landsting/kommun och samverkansorgan. Det regionala tillväxtansvaret innebär att den av staten utpekade organisationen har ansvaret för länets regionala tillväxtarbete. Det regionala tillväxtarbetet bedrivs i syfte att uppfylla den

³⁷ Prop. 2013/14:46, *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län*, bet. 2013/14: KU30.

³⁸ Ds 2013:67 *Regionalt utvecklingsansvar i Östergötlands län, Kronobergs län och Jämtlands län*.

regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt.³⁹ Den statligt finansierade regionala projektverksamheten, som denna granskning fokuserar på, utgör ungefär hälften av de beslutade medlen inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Överföringen av ansvaret för det regionala tillväxtarbetet till vissa landsting och samverkansorgan har även resulterat i att ansvaret för beslut om bidrag till regional projektverksamhet i stor omfattning har följt med.

Dock är det inte endast de 21 regionalt tillväxtansvariga aktörerna som beslutar om bidrag till regional projektverksamhet. I samtliga län där länsstyrelserna lämnat över ansvaret till landsting eller samverkansorgan har de kvar en del av de statliga regionala projektmedlen. Detta innebär att bidrag till regionala projekt i dagsläget kan beslutas av 38 olika aktörer: 13 kommunala samverkansorgan, 3 landsting, 1 kommun och 21 länsstyrelser.

2.2 Regionala projektmedel – aktörer och reglering

Som konstaterats tidigare är den regionala projektverksamheten ett av regeringens verktyg för att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken.⁴⁰ Ett utav medlens syfte är att satsa på verksamheter som inte skulle kommit till stånd annars. Medlen ska även fungera som katalysatorer för insatser i samverkan med övriga resurser som finns på regional, lokal och nationell nivå.⁴¹

Projektverksamheten karaktäriseras av stor variation – det är därför svårt att ge en sammanfattande beskrivning av vad denna omfattar. Ett sätt att beskriva medlens användningsområden är att använda ett av regeringens indelningssystem, så kallade ämnesområden med underliggande ämneskategorier. I tabell 1 redovisas de två områden som omfattar mest medel – innovation och entreprenörskap. Dessa utgör knappt 500 miljoner kronor. De olika ämneskategorierna definierar närmare olika typer av projekt.

³⁹ Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁰ 1 § förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

⁴¹ Näringsdepartementet (2012) *Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram*, s. 48.

Tabell 2. Fördelning av ett urval av olika fördefinierade områden

Innovation, varav:	Entreprenörskap, varav:
Stöd till FoU i små och medelstora företag	Information och rådgivning till små och medelstora företag
FoU-verksamhet i forskningscentrum	Insatser för att underlätta start av företag
Utveckling av förutsättningar för innovation	Insatser för ökat internationellt affärsutbyte och stärkta positioner på utländska marknader
Främjande av samarbete, kunskapsutveckling och kunskapsutbyte	Kompetensutvecklingsinsatser för små och medelstora företag
Investeringar i företag som är direkt kopplade till forskning och innovation	Kapitalförsörjningsinsatser för små och medelstora företag
Främjande av miljövänliga tjänster, produkter och produktionsprocesser i SMF.	Insatser för utveckling av existerande företag
Övriga aktiviteter som bidrar till att främja innovation	Övriga åtgärder för att stimulera entreprenörskap

Källa: Tillväxtverket rapport 0158

Många projekt som får medel från anslaget handlar om att påverka förutsättningarna inom olika branschområden. Tillväxtverket lyfter fram följande exempel:

- *Signerat Halland – Ett klusterinitiativ med livsmedelsinnovation i centrum*, ett projekt som syftar till att underlätta och skapa förutsättningar för utveckling av nya innovativa produkter och tjänster inom livsmedelsnäringen i Halland.
- *Naturturism i Östergötland*, med syfte att skapa förutsättningar för en växande naturturism i Östergötland genom att stärka befintliga entreprenörer med hjälp av nätverk, kompetensutveckling och coaching.
- *Top of Sweden Mentorship*, syftar till att förbättra förutsättningarna för personer med högre utbildning, företrädesvis unga och kvinnor, att fortsätta utvecklas i Norrbotten och bidra med spetskunskap till länet.⁴²

2.2.1 Aktörer inom regional projektverksamhet

De olika aktörer som beslutar om bidrag till projekt framgick ovan. Till detta kommer att även Tillväxtverket, liksom regeringen, har en roll inom den regionala projektverksamheten. I detta avsnitt beskrivs vilka uppgifter de olika aktörerna har.

⁴² Tillväxtverket (2013), s. 48 ff. Rapport 0158.

Regeringen bestämmer den övergripande inriktningen

Regeringens långsiktiga inriktning för det regionala tillväxtarbetet framgick av den Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013. I de årliga budgetpropositionerna, regleringsbrev avseende länsstyrelsernas och Tillväxtverkets verksamheter, samt villkorsbeslut avseende kommunala aktörer framgår politikens inriktning för det regionala tillväxtarbetet. Regeringen styr den övergripande inriktningen av projektverksamheten genom förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete och förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Regeringen styr även genom fördelning av medel till olika aktörer via regleringsbrevet för anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. De regionala utvecklingsstrategierna innehåller visioner, mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län.

Tillväxtverket betalar ut medel och följer upp

Tillväxtverket har som uppgift att betala ut de medel som beslutas av kommunala aktörer. Myndigheten har även i uppgift att följa upp de regionalt beslutade projektmedlen.

Tillväxtverket gör årligen en sammanställning av hur medlen fördelats mellan länen. Sammanställningen visar också hur de beslutade medlen fördelas över den nationella strategins prioriteringar och de så kallade nationella ämnesområdena. Uppföljningen beskrivs närmare i kapitel 4.

Myndigheten har även i uppdrag att tillhandahålla och förvalta ett stöd- och ärendehanteringssystem, Nyps. I Nyps ska de olika aktörerna mata in uppgifter om de olika projekten och när det gäller de kommunala aktörerna godkänna att Tillväxtverket ska betala ut medel från den kommunala aktörens anslag. Tillväxtverket har således dispositionsrätt över de regionala projektmedlen avseende de kommunala aktörerna och betalar ut medlen efter beslut av dessa.

Länsstyrelserna beslutar och betalar ut projektmedel

I regleringsbrevet till Länsstyrelserna framgår mål och återrapporteringskrav inom den regionala tillväxtpolitiken. Länsstyrelserna har möjlighet att via anslaget 1:1 inom utgiftsområde 19 ge bidrag till regional projektverksamhet.

De kommunala samverkansorganen beslutar om projektmedel

Ett kommunalt samverkansorgan (KSO) är enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen en kommunal beslutande församling med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. I detta ingår att besluta om statligt bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Vidare ska samverkansorganet ta fram en regional utvecklingsstrategi som ska innehålla prioriteringar utifrån de regionala förutsättningarna.

Ett kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar (även landstingen kan ingå, men behöver inte göra det) kan utgöra ett kommunalt samverkansorgan efter godkänd ansökan till regeringen. De kommunala samverkansorganen styrs av en beslutande församling vars ledamöter väljs från respektive medlemskommuns fullmäktige. Om en kommun beslutar sig för att gå ur kommunalförbundet måste samverkansorganet upphöra. De kommunala samverkansorganen är fria att själva besluta om namn – en majoritet kallas för närvarande regionförbund.

Landsting/kommun med regionalt utvecklingsansvar beslutar om projektmedel

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har landstingen i Skåne, Västra Götaland och Halland samt Gotlands kommun ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i respektive län. Ansvaret omfattar bland annat att besluta om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Vidare ska de berörda aktörerna ta fram en regional utvecklingsstrategi som ska innehålla prioriteringar utifrån regionala förutsättningar.

Landstingen som omfattas av lagen får besluta att deras landstingsfullmäktige ska kallas regionfullmäktige. Samma sak gäller landstingsstyrelsen som enligt lagen får kallas regionstyrelse. Detta gäller även för Gotlands kommun där kommunfullmäktige får benämnas regionfullmäktige. Vid genomförande av val ska dock beteckningarna landstings – respektive kommunfullmäktige användas.

2.2.2 *Reglering av regionala projektmedel*

Projektverksamheten styrs i huvudsak av förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. I förordningen anges att regeringen, Tillväxtverket, länsstyrelser, samverkansorgan och landsting kan besluta om stöd till projekt. Den övergripande reglering som styr tillväxtpolitiken, förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, påverkar även hur den regionala projektmedelsverksamheten bedrivs. Nedan återges därför även innehållet i nämnda förordning.

Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken avser projekt som syftar till att uppnå målet för den regionala

tillväxtpolitiken. Förordningen omfattar allmänna bestämmelser, vilka projekt som kan ges bidrag, vilken typ av utgifter som kan omfattas, ansökan, beslut om utbetalning, tillsyn, uppföljning, återkrav och överklagande.

I förordningen om projektverksamheten beskrivs även bidragets avgränsningar.

- Insatserna ska vara avgränsade från den ordinarie verksamheten vad gäller tid, ekonomi och arbetsinsats.
- Bidrag som utgör stöd enligt artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bör inte lämnas, dock är det möjligt om regeringen underrättas.
- Bidraget får inte utgöra driftsstöd eller utgöra mer än 50 procent av utgifterna. Undantaget från regeln om 50 procent kan göras i de fall Tillväxtverket beslutar om bidrag.
- Bidraget får inte ges till projekt som omfattas av stöd enligt förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag, förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling, förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service, förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd eller förordningen (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation, eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Enligt förordningen får beslut som fattas med stöd av förordningen inte överklagas.

Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

I den mer övergripande förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete finns både mål och hänvisningar till andra bestämmelser som påverkar arbetet med regionala projektmedel.

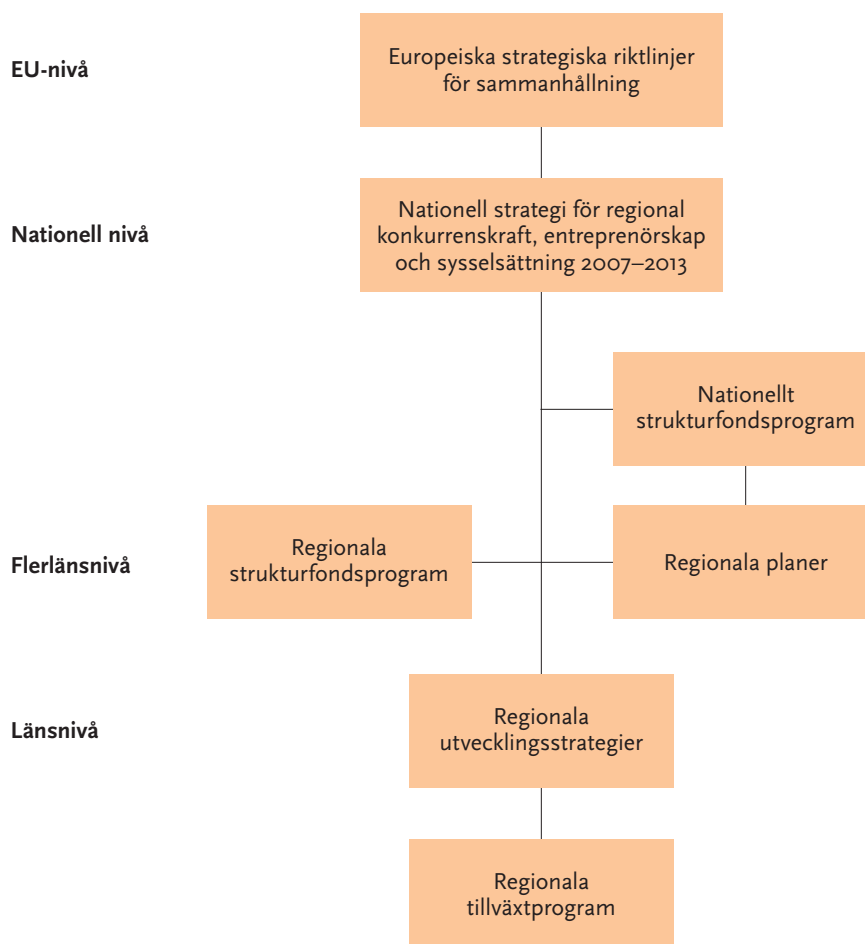
Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete finns ett flertal bestämmelser som ska påverka det regionala tillväxtarbetet. Förordningen hänvisar till två andra förordningar (förordningen om regionala projektmedel och EU:s strukturfond). I förordningen framgår det att det regionala tillväxtarbetet består av att regionala utvecklingsprogram utarbetas och genomförs. Det framgår även att den Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet. Enligt förordningen bör det regionala tillväxtarbetet utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan olika aktörer. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet.

Förordningen anger också att de regionala/kommunala aktörerna ska följa upp, låta utvärdera och till regeringen årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

2.3 Styrdokument och finansiering

Det finns ett flertal dokument som styr arbetet med regional tillväxt. Dessa påverkar även vilka projekt som har möjlighet att få del av de regionala projektmedlen. I figur 2 beskrivs hur de olika styrdokumentet förhåller sig till varandra.

Figur 2. Förhållandet mellan nationella strategin, regionala utvecklingsstrategier, regionala tillväxtprogram och EU-program



Källa: En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 samt eget tillägg om EU-nivå

Nationell strategi 2007–2013

Ett centralt dokument för den regionala tillväxtpolitikens utformning är *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013* som utarbetats av Näringsdepartementet (hädanefter kallad den nationella strategin). I dokumentet har regeringen skapat en plattform för det regionala tillväxtarbetet där fyra prioriterade områden lyfts fram: Innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete. Enligt regeringen ska prioriteringarna i den nationella strategin vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet. Den nationella strategin ska ligga till grund för myndigheternas medverkan i arbetet med regionala utvecklingsstrategier, regionala tillväxtprogram och strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning. Strategin ska fungera som Sveriges nationella referensram för EU:s sammanhållningspolitik och ska samtidigt vara vägledande för den nationella politiken.⁴³ Regeringen arbetar för närvarande med att ta fram en ny nationell strategi som ska ta vid under 2014.

Regionalt utvecklingsprogram/Regional utvecklingsstrategi

Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete som beskrevs ovan ska den regionalt tillväxtansvariga aktören i länet ta fram ett regionalt utvecklingsprogram (RUP). Numera används benämningen regional utvecklingsstrategi (RUS). En regional utvecklingsstrategi utgör en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Enligt regeringen binder strategin samman planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar regional utveckling och underlättar samverkan mellan länen.

De regionala utvecklingsstrategierna ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram och andra relevanta program och insatser. Regeringen menar att detta underlättar samordning och samverkan mot gemensamma mål för insatser inom olika politikområden.

Av den nationella strategin framgår att de regionala utvecklingsstrategierna ska utgöra en brygga mellan den nationella och regionala nivån i centrala frågor för regional utveckling.⁴⁴ Därmed finns också en koppling mellan den nationella strategin och de regionala utvecklingsstrategierna.

⁴³ Näringsdepartementet, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, s. 5 ff.

⁴⁴ Nationella strategin 2007-2013, s. 30.

Regionalt tillväxtprogram

Regionala tillväxtprogram infördes år 2004. Syftet var enligt regeringen att ”samordna insatser inom områden där sektorsamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv.” I den nationella strategin uppges att de regionala tillväxtprogrammen har möjlighet att fokusera arbetet inom ramen för de regionala utvecklingsstrategierna.⁴⁵ I dagsläget är det inte obligatoriskt för de regionala tillväxtansvariga aktörerna att ta fram regionala tillväxtprogram. Flera regionala aktörer har dock tagit fram handlingsprogram som syftar till att konkretisera insatser inom ramen för den regionala utvecklingsstrategin. Utöver regionalt tillväxtprogram har de kommunala aktörerna tagit fram andra typer av handlingsprogram, till exempel regionala innovationsstrategier och strategier för smart specialisering.

Regleringsbrev och villkorsbeslut

I syfte att styra de statliga myndigheterna, landstingen och de kommunala samverkansorganen upprättar regeringen regleringsbrev och villkorsbeslut. Regleringsbreven omfattar Tillväxtverket och länsstyrelserna.

Villkorsbeslutet definieras i propositionen för regional samverkan och statlig länsförvaltning från 2002. Regeringen skriver att de övergripande regionalpolitiska målen för självstyrelseorganen⁴⁶ preciseras i årliga beslut, så kallade villkorsbeslut. Villkorsbeslutet omfattar Gotlands kommun, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län och de kommunala samverkansorganen. Villkorsbeslutet ska vidare innehålla de verksamhetsmål och återrapporteringskrav som ska tillämpas. I villkorsbeslutet framgår att ”Regeringen beslutar att följande ska gälla under budgetåret 2014 för landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län, Gotlands kommun och samtliga samverkansorgan vid användandet av anslaget 5:1 Länsstyrelserna inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse samt anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Det som sägs om ett landsting gäller i detta beslut även Gotlands kommun.”

I propositionen framgår också att fördelningen av medel mellan de olika länen ska framgå av regleringsbrevet för anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19.⁴⁷ Denna anslagspost har bytt namn till 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

⁴⁵ Nationella strategin 2007–2013, s. 30.

⁴⁶ Istället för begreppet självstyrelseorgan används idag benämningarna landsting och kommunala samverkansorgan.

⁴⁷ Prop. 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*, s. 29.

2.3.1 *Projektmedlens omfattning och fördelning*

Som nämndes inledningsvis utgår denna granskning från det statliga anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Från detta anslag har cirka 800 miljoner kronor per år beviljats till regional projektverksamhet.

För att fördela dessa medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder till länen har regeringen tagit fram en fördelningsnyckel. Enligt regeringen bygger fördelningsnyckeln i huvudsak på behovet av medfinansiering av EU:s strukturfonder, stödområdestillhörighet samt förekomst av särskilda omställningsproblem. Regeringen uppger också att medfinansieringsbehovet av åtgärder inom ramen för det regionala tillväxtarbetet särskilt ska beaktas.⁴⁸

I budgetpropositionen för 2013 aviserade regeringen en genomlysning av fördelningsnyckeln. Genomlysningen motiveras bland annat av den nya programperioden för EU:s strukturfonder 2014–2020.

I budgetpropositionen för 2014 skriver regeringen att en dialog har förts med regionala aktörer med anledning av genomlysningen. De regionala aktörerna har haft möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på fördelningsnyckeln till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Enligt regeringen kommer utgångspunkterna för genomlysningen av fördelningsnyckeln vara de strukturella och dynamiska utmaningar som länen står inför. Indikatorer som mäter gleshet och avstånd, demografi, kompetens, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet och regional dynamik kommer att värderas. Vidare kommer, som tidigare, hänsyn att tas till behovet av medfinansiering av EU:s strukturfonder och stödområdestillhörighet för regionala företagsstöd.⁴⁹

Medfinansiering

De regionala projektmedlen från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder får användas som medfinansiering enligt de riktlinjer som anges i förordningar och programdokument. Medlen används till att medfinansiera strukturfondsprojekt och projekt inom landsbygdsprogrammet. 2012 uppgick medfinansieringsgraden till 36 procent, det vill säga av 800 miljoner kronor utgjorde cirka 294 miljoner kronor medfinansiering till EU-finansierade projekt.⁵⁰ Under programperioden 2007–2013 har den enligt Tillväxtverket legat på cirka 50 procent. De projekt som medfinansieras av EU styrs av EU-regelverket och dess krav på bl.a. uppföljning och utvärdering.

⁴⁸ Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*. UO19, s. 62.

⁴⁹ Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*. UO19, s. 50.

⁵⁰ Tillväxtverket (2013), s. 52. Rapport 0158.

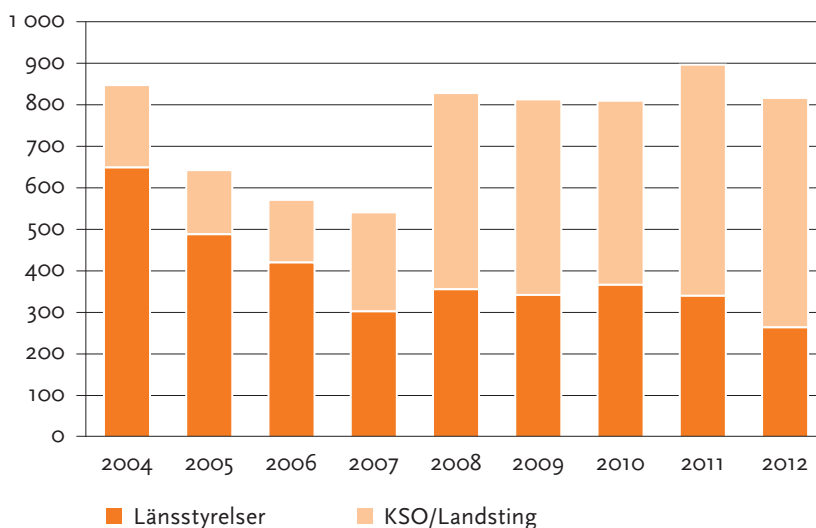
Enligt ESV påverkar programperioderna i EU:s olika fondprogram söktrycket, i synnerhet vid programstart och programavslut.⁵¹ Medfinansiering av exempelvis treåriga EU-projekt medför att många beslut fattas det första året och utbetalningarna kommer först det tredje året. Eftersom medfinansieringen från bland annat 1:1-anslaget ska vara klar innan beslut om EU-bidrag fattas belastas bemyndiganderamen under relativt lång tid.

De projekt som medfinansierar strukturfondsprojekt påverkas av två olika regelverk. För de regionala projektmedlen gäller förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. För strukturfondsprojekten gäller förordningen (2007:14) om förvaltningen av EU:s strukturfonder och lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap, vilka är styrda utifrån EU-regelverket.

Fördelning av medel mellan regionala aktörer

Som nämnts tidigare har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet sedan slutet av 1990-talet förskjutits från staten till landsting och kommunala samverkansorgan (KSO). Förskjutningen av ansvar återspeglas i beslutade medel för den regionala projektverksamheten (se figur 3).

Figur 3. Beslutade regionala projektmedel 2004–2012, miljoner kronor fördelat mellan de regionala aktörerna



Fördelningen i figuren påverkas även av att antalet aktörer som fått det regionala tillväxtansvaret har ökat under den redovisade perioden.

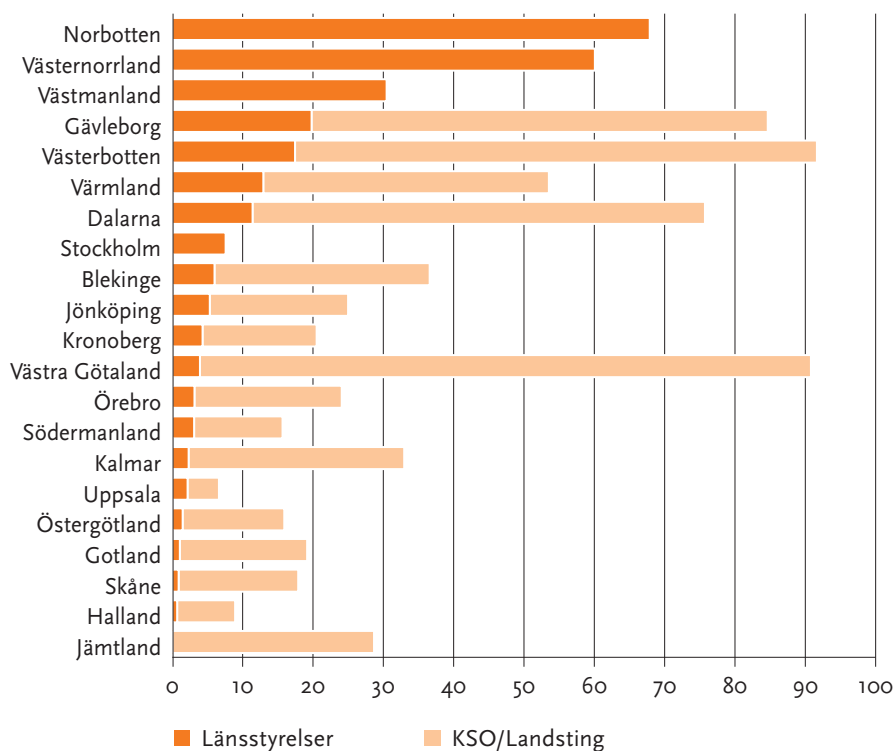
Källa: Bearbetningar av data från Tillväxtverkets årliga uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet.

⁵¹ ESV 2013:18, *Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder*, s. 33.

Diagrammet visar tydligt att de kommunala aktörerna över tiden beslutat om en allt större andel av den regionala projektverksamheten. Detta är i linje med regeringens och riksdagens målsättning om att öka det regionala inflytandet.

I figur 4 nedan visas beslutade regionala projektmedel för år 2012. Fördelningen för respektive län är också uppdelad på länsstyrelsen och, i förekommande fall, landsting och kommunala samverkansorgan.

Figur 4. Fördelning mellan regionala aktörer inom respektive län 2012 (miljoner kronor)



Källa: Riksrevisionens bearbetning.

Som framgår av figuren varierar fördelningen mellan länen och mellan de olika aktörerna inom länen kraftigt. De fem län som år 2012 beslutade om mest medel stod tillsammans för hälften av de totalt beslutade medlen under året. Vad gäller fördelningen inom länen visar figuren tydligt att det även där finns stora variationer. Exempelvis beslutade de kommunala samverkansorganen i Jämtland, Gävleborg och Uppsala om 100, 77 respektive 67 procent av de regionala projektmedlen i länet 2012.

Överföring av medel från länsstyrelserna

Regeringen ger årligen länsstyrelserna i uppdrag att finansiera vissa förvaltningskostnader hos den aktör som i länet övertagit det regionala tillväxtansvaret. Dessa medel, som finansieras inom anslaget 5:1 Länsstyrelsen m.m. inom utgiftsområde 1, varierar mellan länen och baseras på uppskattade förvaltningskostnader som tillväxtansvaret medför. 2013 uppgick den totala summan till 49 miljoner kronor.⁵²

2.3.2 Bemyndigandesystem och anslagsstruktur

Bemyndigandesystemet

För att myndigheter ska kunna ingå långsiktiga åtaganden i verksamheten krävs en garanti från riksdagen om framtida anslag. Beställningsbemyndiganden fungerar som en sådan garanti.

Riksdagen beslutade 1999 om ett bemyndigandesystem inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Införandet motiverades bland annat med att anslaget skulle kunna utnyttjas på ett effektivare sätt samt att förutsättningarna för långsiktig planering skulle förbättras. Dessutom syftade det till att motverka stora anslagssparanden och förbättra möjligheterna till uppföljning och prognoser.

⁵² Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna 2013*, s. 28 ff.

Bemyndigandesystemet – så fungerar det

Regeringen kan i huvudsak finansiera verksamheter med årliga anslag. För att myndigheter ska kunna ingå långsiktiga åtaganden som är längre än ett år finns så kallade beställningsbemyndiganden.

Beställningsbemyndiganden är en garanti som riksdagen ger för att statliga myndigheter ska kunna ingå fleråriga avtal som ska finansieras från framtida anslag.

Om vi använder samverkansorganet i Gävleborgs län som exempel så blev länet tilldelat 85 miljoner kronor i bemyndigande för 2011. Av dessa 85 miljoner kronor utnyttjades bemyndigandet till 90 procent, det vill säga cirka 76 miljoner kronor planerades att utbetalas 2012 eller senare.

Under 2012 betalades 43 miljoner kronor ut till olika projekt, från bemyndigandet 2011. Anslaget för 2012 uppgick till knappt 54 miljoner kronor vilket innebär att samverkansorganet använde 80 procent av sitt anslag 2012 till att infria åtaganden som gjordes 2011 eller tidigare år.

$$80\% = \frac{43}{54}$$

Kvar att utbetala 2013 eller senare år finns åtaganden från 2011 eller tidigare år som uppgår till cirka 33 miljoner kronor.

Bemyndigandet uppgick till 91 miljoner kronor för 2012 och används på motsvarande sätt som bemyndigandet för 2011. Det innebär att åtaganden med stöd av bemyndigandet 2012 i huvudsak kommer att infrias med 2013 års anslag (då det även finns åtaganden från 2011 kvar att infria).

Sammantaget innebär det att anslaget för 2013 belastas med åtaganden från till exempel 2010, 2011 och 2012 års beslut.

Enligt ESV:s rapport infrias en majoritet av åtagandena kvartal 4, det vill säga en majoritet av medlen betalas ut det kvartalet.⁵³

Ekonomistyrningsverkets uppföljning av bemyndigandesystemet

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag genomfört en uppföljning av bemyndigandesystemet. Uppföljningen publicerades i början av 2013.⁵⁴

Som ett led i att följa upp bemyndigandesystemet skickade ESV ut en enkät till samtliga regionala aktörer samt Tillväxtverket.

Ett problem som bland andra lyftes fram i svaren var hur den borttagna möjligheten till anslagssparande försvårar balansgången mellan beslut och utbetalningar.

⁵³ ESV 2013:18, s. 26 f.

⁵⁴ ESV 2013:18, *Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder*, s. 30 ff.

Ett annat område som behandlades var storleken på bemyndiganderamen. Enligt respondenterna leder en låg bemyndiganderam till att beslut fattas på kortare sikt än vad som är lämpligt. Många upplever att de får problem vid årsskiftet eftersom det finns en osäkerhet om bemyndiganderamen räcker till nya beslut.

I ESV:s enkät framkom också att ungefär hälften av de som svarat anser att det är svårt att göra prognoser. Enligt respondenterna beror det på mängden aktörer, snabba konjunktursvängningar och svårigheter med att förutse projektens genomföranden.

En fråga berörde andelen åtaganden som inte infrias. Enligt de svarande uppgick andelen åtaganden som inte var infriande till mellan 0 och 15 procent. De flesta var under 10 procent.

Ytterligare en fråga som uppmärksammades i enkäten var EU:s medfinansiering till projekten med regionala projektmedel. Inom ramen för EU:s programperiod har EU:s medfinansiering för regionala projektmedel pågått upp till tre år och påverkat söktrycket, särskilt vid programstart och programslut. Efter tre år uppstår en ny puckel av ansökningar som senare trappas av. Inom bemyndigandet innebär det många beslut det första året och många utbetalningar det sista året. Sammantaget innebär det att bemyndiganderamen kan belastas under en relativt lång tid innan den första utbetalningen görs.

Vidare konstateras att systemet är komplicerat, vilket innebär att kunskapsöverföring är tidskrävande och att det är en sårbar kompetens eftersom det är få personer som arbetar med frågorna. Vidare anser två tredjedelar att ESV skulle kunna erbjuda stöd i form av informationsinsatser, rådgivning och kontaktpersoner. Under frågan övrigt konstateras att aktörer med litet anslag och få projekt får en oproportionerligt stor byråkratisk överbyggnad och stor kostnad i förhållande till bidragen. Även mängden information som ska återrapporteras ifrågasätts.

Anslagsstruktur

Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder regleras årligen i ett regleringsbrev. I brevet anges de medel som Länsstyrelserna, Tillväxtverket och Kammarkollegiet disponerar inom ramen för regionala tillväxtåtgärder. Tillväxtverkets anslagspost har i sin tur 17 delposter. Dessa delposter anger det belopp som, med hjälp av fördelningsnyckeln, tilldelats respektive kommunal aktör som får besluta om regionala projektmedel.

Av 2 § anslagsförordningen (2011:223) framgår att det är myndigheter under regeringen som kan disponera de statliga anslag som regeringen ansvarar för. Anslagen kan således endast disponeras av statliga myndigheter.⁵⁵

Enligt samma förordning får anslag disponeras under ett budgetår. Vid årets slut kan regeringen ge tillåtelse till ett anslagssparande. Det innebär att en del av de medel som inte utnyttjats under befintligt budgetår får nyttjas nästkommande år.⁵⁶

I budgetpropositionen för 2011 skrev regeringen att förbrukning av anslagsbehållning och utnyttjande av anslagskrediter utgjorde en betydande osäkerhet i beräkningen av takbegränsade utgifter. I samband med detta skrev regeringen även att budgeteringsprinciper för fleråriga EU-relaterade verksamheter med anslag på statsbudgeten från och med budgetår 2011 ändras.⁵⁷ Ändringarna medförde bland annat en striktare hantering av möjligheten till ett anslagssparande.

I 2010 års regleringsbrev för utgiftsområde 19 Regional tillväxt framkommer att den tillåtna anslagsbehållningen för de regionala aktörerna var tre procent. I 2011 års regleringsbrev framgår att möjligheten till den automatiska anslagsbehållningen är noll. De regionala aktörerna kan dock särskilt ansöka om anslagsbehållning för nästkommande år som sedan regeringen gör en prövning av.

⁵⁵ ESV 2013:18, s. 17. Se även budgetlagen (2011:203) samt anslagsförordningen (2011:223).

⁵⁶ Anslagsförordning (2011:223).

⁵⁷ Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m.* s. 203.

2.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Regional tillväxtpolitik har sedan 1950-talet behandlats i ett fyrtiotal utredningar och mellan 1964–2002 i tjugofem propositioner. Frågan om den regionala nivåns organisering och uppgifter är dock fortfarande aktuell. I mars 2014 bad riksdagen regeringen att återkomma med en helhetslösning för den regionala nivåns organisation.
- Decentralisering av ansvar för det regionala tillväxtarbetet är och har sedan slutet av 1990-talet varit en målsättning för staten. 2014 är ansvaret uppdelat på 21 aktörer, varav 4 länsstyrelser, 13 kommunala samverkansorgan, 3 landsting och 1 kommun. Det är dock 38 aktörer som beslutar om medel till regional projektverksamhet (samtliga länsstyrelser, de kommunala samverkansorganen, landstingen och kommunen).
- Projektverksamheten påverkas av många bestämmelser och styrdokument.
- Den regionala projektverksamheten omfattade 2012 totalt 3,1 miljarder kronor inklusive all medfinansiering. De beslutade regionala projektmedlen utgjorde ungefär 800 miljoner kronor.
- Regeringens fördelning av medel till regional projektverksamhet både mellan och inom landets län varierar stort.

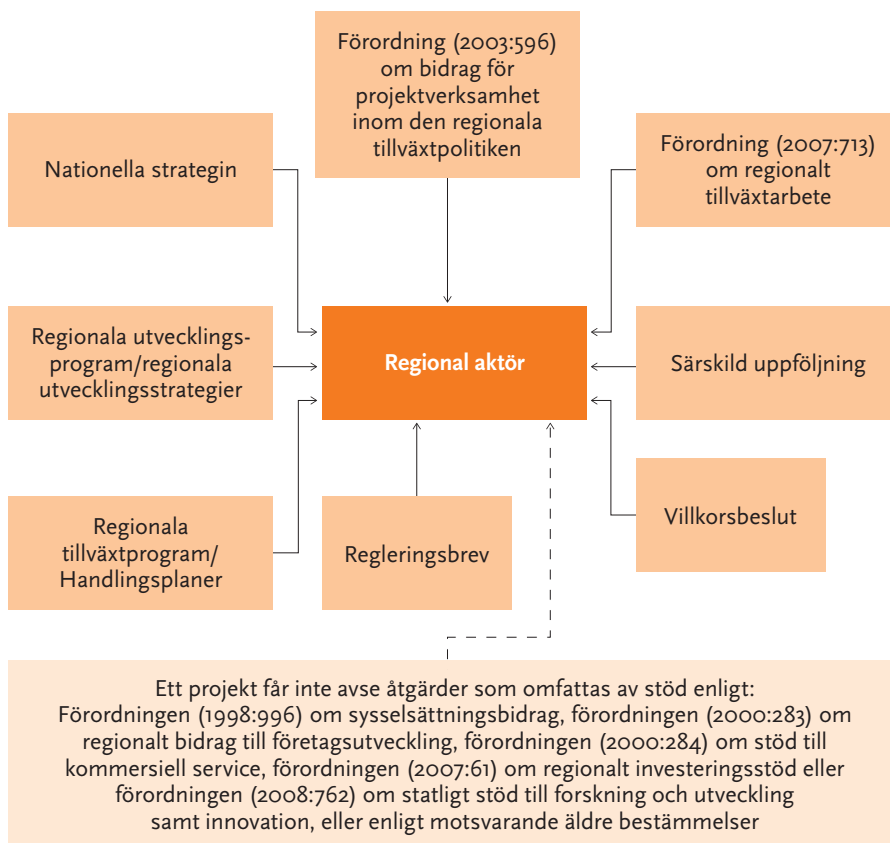
3 Styrningen av de regionala projektmedlen

I detta kapitel studerar vi mer ingående om styrningen av projektverksamheten skapar förutsättningar för ett effektivt nyttjande av regionala projektmedel. Riksrevisionens utgångspunkt är att styrningen av regionala projektmedel ska uppfattas som tydlig och att motiven bakom styrningen ska vara kända.

3.1 Styrdokument och reglering

3.1.1 *Komplex miljö av styrdokument*

Som framgått tidigare påverkas den regionala projektverksamheten av ett flertal olika regleringar och bestämmelser. Det handlar dels om förordningar dels om policydokument och riktade uppdrag från regeringen. I figur 5 visas en översiktlig bild av de dokument som påverkar och styr de regionala och kommunala aktörerna när de beslutar om tilldelning av projektmedel.

Figur 5. Dokument som påverkar inriktningen av regional projektverksamhet⁵⁸

Det är som synes en mängd olika dokument som påverkar fördelningen av de regionala projektmedlen. Det finns även ett flertal bestämmelser – både på nationell och på EU-nivå – som reglerar vad projektmedlen inte får strida emot. Vid beslut om regionala projektmedel måste de regionala aktörerna förhålla sig till en mängd styrdokument och en mängd regleringar som medlen inte får strida mot. Detta innebär en ökad administrativ risk i form av komplicerad handläggning som kan innebära både att projekt får medel som strider mot någon reglering och en utökad byråkrati.

3.1.2 Viss otydlighet i regleringen

I kapitel två konstaterades att förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken är den förordning som i huvudsak reglerar den regionala projektverksamheten. Vidare beskrevs det

⁵⁸ Figuren avser att visa vilka dokument som påverkar inriktningen av den regionala projektverksamheten. Figuren har inte för avsikt att spegla dokument och ansvar inom olika förvaltningsnivåer.

villkorsbeslut som regeringen använder för att rikta återrapporteringskrav och uppdrag direkt till de kommunala aktörerna.

Riksrevisionen har funnit vissa otydligheter i de bestämmelser som reglerar den regionala projektverksamheten. Det är dels den paragraf i förordningen som reglerar finansieringen av projektverksamhet, dels de villkorsbeslut som regeringen ställer till de kommunala aktörerna, och som visat sig tolkas på olika sätt av aktörerna.

Skilda tolkningar av regler för finansiering

Den paragraf som reglerar hur projekt får finansieras lyder som följer⁵⁹:

Bidrag enligt denna förordning får lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet. Om Tillväxtverket och minst en annan beslutsfattare enligt denna förordning beslutar om bidrag för samma projekt, får bidrag lämnas med upp till 100 procent av utgifterna för projektet. Varje beslutsfattare får dock besluta om bidrag med högst 50 procent av utgifterna för projektet.

För att närmare undersöka hur aktörerna tolkade paragrafen ställde Riksrevisionen en fråga om denna i enkätundersökningen. Respondenterna fick utifrån paragraftexten välja mellan två tolkningsalternativ, eller på egen hand beskriva sin tolkning. Svaren visade att 13 av 36 respondenter tolkade förordningen som att ett projekt högst får finansieras till hälften med regionala projektmedel, oavsett antalet beslutsfattare. Åtta respondenter angav att det får finnas fler än en finansiär (till exempel om länsstyrelsen och den regionala aktören finansierar hälften var). De resterande 15 respondenterna uppgav att finansieringsgraden får uppgå till 100 procent om Tillväxtverket är medfinansiär.

Olika syn på villkorsbeslutets innehåll

I intervjuer som Riksrevisionen genomförde och som föregick enkäten uppstod diskussioner om hur villkorsbeslutet förhåller sig till de uppgifter som följer med det regionala tillväxtansvaret.

En genomgång av de senaste årens villkorsbeslut visar att regeringen årligen beslutar om olika återrapporteringskrav och uppdrag vid användande av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder för de kommunala aktörerna. De kommunala aktörerna måste således förhålla sig till både olika återrapporteringskraven och uppdragen i villkorsbeslutet samt de uppgifter som framgår av det regionala tillväxtansvaret och förordningen om bidrag för projektverksamhet.

Mot bakgrund av detta ställdes en enkätfråga om huruvida uppdrag i villkorsbeslutet upplevdes som extra uppdrag utöver de som medföljer det regionala tillväxtarbetet. Av 16 respondenter ansåg 6 att så var fallet.

⁵⁹ 5 § förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

I en följdfråga uppgav 13 respondenter att de inte ansåg att de kunde använda medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder för att finansiera de uppdrag som finns i villkorsbeslutet. 15 av 16 respondenter ansåg att uppdragen i villkorsbeslutet var tvingande.

3.1.3 *Flera aktörer beslutar om medel oberoende av varandra*

Som framgår av kapitel två är det regionala tillväxtansvaret fördelat på kommunala samverkansorgan, landsting, en kommun och länsstyrelser. I de olika länen kan ibland en men oftast två aktörer besluta om regionala projektmedel. I Norrbotten, Västernorrland, Västmanland och Stockholm är det för närvarande länsstyrelsen som beslutar om de regionala projektmedlen. I övriga län beslutas regionala projektmedel av både landsting/kommunalt samverkansorgan/en kommun och länsstyrelsen.

Det innebär att det i 17 av landets 21 län finns två beslutsfattare av de regionala projektmedlen och dessa fattar beslut om medel oberoende av varandra (även om det i många län förekommer dialog mellan de beslutande aktörerna).

3.2 **Finansiell styrning**

3.2.1 *Låg transparens i fördelningen av medel*

I de intervjuer som Riksrevisionen genomförde med ett antal regionala aktörer framkom att kännedomen om den fördelningsnyckel som styr medelstildelningen var låg. I enkäten undersöktes detta närmare. Resultatet visar att få regionala aktörer känner till varför fördelningen av medel mellan länen ser ut som den gör. Likaså är det få som känner till varför fördelningen av medel till aktörer inom samma län ser ut som den gör.

Låg kännedom om motiven bakom den länsvisa fördelningen av medel

Av 37 respondenter uppger 20 stycken att de inte känner till hur regeringen fördelar medel mellan landets län. Ett flertal respondenter menar att sådan information skulle vara till hjälp i deras arbete med regionalt tillväxtarbete. Exempelvis uppger en respondent att sådan information skulle utgöra ”bättre underlag för att argumentera för den egna organisationens behov”. Andra respondenter uttrycker generella önskemål om ökad transparens och menar att det är ”rätt märkligt att fördelningen av så pass stora belopp i det offentliga kan vara okänt” samt att ”det borde vara en självklarhet att fördelningsnyckeln är offentlig så att man kan argumentera kring den”.

Otydliga motiv till fördelning inom länen

På frågan om huruvida regeringens motivering till fördelningen av medel mellan beslutande aktörer inom samma län är tydlig, svarar 24 av 37 respondenter "nej". På följdfrågan om sådan information skulle vara till hjälp går meningarna isär. Exempelvis menar en respondent att "mer tydlighet skulle inte hjälpa oss", medan en annan skriver att "om samverkansorgan har det regionala utvecklingsansvaret bör man även få ansvar för de medel som finns till förfogande, varför det inte är så vore bra att få motiverat".

I tabellen presenteras den procentuella fördelningen av beslutade medel 2012.

Tabell 3. Procentuell fördelning av beslutade projektmedel mellan regionala aktörer 2012

	Länsstyrelse	Landsting/Kommunala samverkansorgan/kommun
Norrbottnen	100 %	0 %
Stockholm	100 %	0 %
Västernorrland	100 %	0 %
Västmanland	100 %	0 %
Uppsala	33 %	67 %
Värmland	24 %	76 %
Gävleborg	23 %	77 %
Jönköping	21 %	79 %
Kronoberg	21 %	79 %
Södermanland	20 %	80 %
Västerbotten	19 %	81 %
Blekinge	16 %	84 %
Dalarna	15 %	85 %
Örebro	13 %	87 %
Östergötland	9 %	91 %
Halland	8 %	92 %
Kalmar	7 %	93 %
Gotland	6 %	94 %
Skåne	5 %	95 %
Västra Götaland	4 %	96 %
Jämtland	0 %	100 %

Den procentuella fördelningen av beslutade projektmedel mellan de olika aktörerna i de olika länen varierar stort. De regionala aktörerna bortsett från länsstyrelserna beslutade 2012 om mellan 67 och 100 procent av de regionala projektmedlen.

Fördelningen inom länen kan ha olika orsaker, till exempel kan länsstyrelsen besluta att använda medel enbart till regionala företagsstöd. I de intervjuer som gjordes framkom att fördelningen i län där landstinget övertagit ansvaret bygger på en 95/5 princip, där länsstyrelsen får behålla 5 procent av länets totalt tilldelade medel från 1:1-anslaget. Att det förhåller sig framgår av tabellen, då de fyra län där landstingen övertagit ansvaret ligger runt 95 procent-nivån. I de län där kommunala samverkansorgan övertagit ansvaret skedde fördelningen vid en enskild förhandling när samverkansorganets bildades. Principerna för dessa förhandlingar har sett olika ut vilket sannolikt lett till variationer i fördelningen i dessa län.

Riksrevisionen noterar också att många aktörer har en liten medelstillsättning. Detta är också något som Ekonomistyrningsverket (ESV) har uppmärksammat i sin rapport om bemyndigandesystemet.⁶⁰ ESV föreslog att en eller ett par länsstyrelser skulle överta anslagsposter som understeg 8,5 miljoner kronor och att medel istället betalas ut i form av inomstatliga bidrag. Anledningen var att minska de administrativa kostnaderna och effektivisera statens verksamhet. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.2.2 *Problem med medfinansiering*

Som tidigare beskrivits kan projekt inom den regionala projektverksamheten även finansieras av EU-medel (strukturfondsmedel och landsbygdsprogrammet), så kallad medfinansiering. 2012 användes EU-medel tillsammans med 36 procent av de regionala projektmedlen. Utslaget på hela programperioden 2007–2013 uppgick dock denna procentsats till cirka 50 procent.

I enkäten ställdes en fråga om medfinansieringen styr hur de olika aktörerna betalar ut medel. 14 av 36 svarade att medfinansiering styr utbetalningarna. De svarande representerade alla tre olika organisationsformerna landsting, kommunalt samverkansorgan och länsstyrelser. I en tilläggsfråga om hur medfinansieringen påverkar uppges bland annat att "Vi måste försäkra oss om att projektet inte blir överfinansierat. Om kostnaderna understiger angivet belopp minskas utbetalningen i motsvarande grad, medfinansiering max 50 procent." och "Det kan hända att medfinansierare ställer krav på projektet som gör att vi måste fatta beslut om utbetalning innan de kan i sin tur fatta beslut om utbetalning. Ex TVV (avser Tillväxtverket, Riksrevisionens kommentar).".

⁶⁰ ESV 2013:18.

Ytterligare en fråga som ställdes i enkäten var om de regionala aktörerna upplevde att andra organisationer som de samarbetade med hindrade eller orsakade förseningar i utbetalningar. 17 av 37 ansåg att så var fallet. Bland de svarande fanns alla tre olika organisationsformer representerade, det vill säga landsting, kommunala samverkansorgan och länsstyrelser. De som svarade ”ja” på om andra organisationer upplevdes hindra eller orsaka förseningar fick även svara på vilket sätt detta skedde. Bland 11 av de öppna svaren framgick att antingen Tillväxtverket eller den myndighet som förvaltar EU:s strukturfondspengar orsakar förseningar i utbetalningar. Två olika exempel på öppna svar är ”Sena redovisningar, eftersläpning i projekten. Påverkas av att det inte finns någon möjlighet till anslagssparande” och ”Långa handläggningstider. Vissa organisationer är stuprörsuppbyggda. Få med överblick.”.

Till sist ställdes frågan om de regionala aktörerna upplevde att det fanns problem med samordningen mellan projektmedel, strukturfondsmedel och medel ur Landsbygdsprogrammet (ej strukturfond). 17 av 36 svarande (cirka 47 procent) ansåg att det fanns sådana problem. I en efterföljande öppen fråga fick de svarande beskriva vad som var problematiskt och ge exempel. Bland svaren återfinns följande beskrivningar: ” Det kan innebära olika krav på redovisning vilket kan utgöra ett problem.” och ”Strukturfondernas komplicerade regler gör att projektägare ofta gör misstag eller missuppfattar vad som ska levereras i samband med rekvisitioner.”. Vidare skrev en svarande ”Ja på strukturell nivå men ofta löser vi det på regional nivå genom personliga kontakter mellan myndigheter och tjänstemän.”. En annan svarande skrev ”Strukturfondsmedlen ska bidra till att förverkliga de regionala strategierna. Så har det inte fungerat fullt ut.”.

De projektmedel som används till att medfinansiera strukturfondsprojekt omfattas av två olika regelverk. Regelverket för strukturfondsprojekten är något striktare vilket medför att många regionala aktörer väljer att enbart utgå från det regelverket. En kategorisering av de öppna svaren visar att 10 av 34 anpassar sina bedömningar efter det striktare regelverket. 14 av 34 uppger att det inte är ett problem och 6 av 34 anger att de löser problematiken i dialog med motparten (Tillväxtverket och Jordbruksverket). Exempel på öppna svar är ”Regelverken skiljer en del. Landsbygdsprogrammet reglerar ned till extrem detaljnivå. Vi försöker få reglerna att överensstämja så på bästa möjliga sätt. Problem kan uppstå om kostnader ej godkänns i landsbygdsprogrammet men är godkända i det regionala programmet” och ”Med regelbunden kontakt med personer från Landsbygdsprogrammet och gemensamma möten inför beslutstillfällen undviker vi problem redan vid riggningen av projekten”.

3.2.3 *Bemyndigande och anslag skapar arbetstoppar*

I de inledande intervjuerna av granskningen framkom en mängd problemindikationer som rörde bemyndigandesystemet vilka också uppmärksammas i ESV:s rapport om bemyndigandesystemet.⁶¹

Sammanfattningsvis konstaterade ESV att en låg bemyndiganderam leder till att många upplever att de får problem vid årsskiftet eftersom det finns en osäkerhet om bemyndiganderamen räcker till. Många aktörer och snabba konjunktursvängningar gör det svårt att prognostisera projektens genomförande. Inom ramen för EU:s programperiod har EU:s medfinansiering för regionala projektmedel pågått upp till tre år och påverkat söktrycket, särskilt vid programstart och programslut. Det innebär att många beslut fattas första året och många utbetalningar kommer sista året, vilket belastar bemyndiganderamen under flera år innan den första utbetalningen görs. Vidare konstateras att systemet är komplicerat, vilket försvårar kunskapsöverföring.

Resultatet från ESV:s rapport överensstämmer med den problembild som framkom i Riksrevisionens intervjuer.

I budgetpropositionen för 2014 behandlar regeringen den av ESV beskrivna problematiken med en låg bemyndiganderam. Regeringen anser att det ska finnas en viss buffert i bemyndigandets storlek och har således föreslagit en höjning av bemyndiganderamen.⁶²

3.2.4 *Indraget anslagssparande skapar ökad börda*

I kapitel två framgår att regeringen tog bort möjligheten att få disponera anslagssparande för 2011. Aktörerna har dock möjlighet att särskilt ansöka hos regeringen om att få behålla anslagssparandet.

De indikationer som Riksrevisionen fick under intervjuerna var att det borttagna anslagssparandet medförde oönskade effekter för de regionalt beslutande aktörerna. Av den anledningen ställde vi en fråga till de regionala aktörerna i vår enkät om hur den borttagna möjligheten till anslagssparande påverkat arbetet med projektverksamheten. Respondenterna fick välja mellan sex svar och sedan värdera varje svar mellan 1 och 5 där 1 innebar att de inte instämde och 5 innebar att de instämde till fullo. Svartalternativen togs fram i intervjuer med regionala aktörer.

Enkätsvaren ger en tydlig bild av att den borttagna möjligheten till anslagssparande påverkar de regionala aktörerna. Enligt 33 av 36 aktörer

⁶¹ ESV 2013:18.

⁶² Prop. 2014/13:1 UO19, s. 60.

skapas en större press att betala ut de pengar som beslutats varje år. Detta medför att mer arbete läggs ned på att hämta in underlag för utbetalningar. Det medför också tätare kontakter med projekten för att undvika överraskningar gällande kostnader som inte arbetas upp. Sammantaget har detta sannolikt bidragit till att administrationen och arbetsbördan har ökat, vilket även 22 av 36 respondenter anger. I enkätsvaren uttrycker en respondent att det är "avsevärt svårare att planera för projekt" samt att det "skapar fokus på fel saker, det gäller att få ut pengarna istället för att skapa bra projekt." En annan menar att "borttagandet av anslagssparandet har skapat mycket stora problem i hanteringen." Se bilaga 2, fråga 5, för hur respondenterna har svarat.

3.3 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Riksrevisionen har granskat de regionala projektmedlen och de sammanfattade iakttagelserna berör endast dessa.

- Styrningen av de regionala projektmedlen sker genom ett flertal dokument som påverkar vilka projekt som kan få bidrag till projektverksamhet. Det finns även en mängd olika regleringar som påverkar vilka projekt som inte ska få bidrag.
- De kommunala aktörerna upplever en otydlighet gällande uppdragen i villkorsbesluten. Aktörerna gör olika tolkningar av möjligheten att använda anslag 1:1 till uppdragen i villkorsbeslutet och om uppdragen är extra uppdrag utöver de reguljära uppgifter som arbetet med regional tillväxt innebär.
- De regionala aktörerna gör olika tolkningar av regleringen för hur projekt får samfinansieras med andra aktörer.
- De beslutande aktörerna har låg kännedom om motiven bakom den länsvisa fördelningen av medel. De har också låg kännedom om varför fördelningen ser ut som den gör mellan aktörer inom samma län.
- Medfinansiering med strukturfondsprojekt och landsbygdsprogram kan medföra förseningar av utbetalning av medel. Medfinansieringen innebär också att de regionala aktörerna måste förhålla sig till två olika regelverk.
- I en majoritet av länen finns två separata beslutsfattare av regionala projektmedel och dessa fattar beslut oberoende av varandra.
- De ändrade förutsättningarna för anslagssparande har lett till en högre press på de regionalt beslutande aktörerna att betala ut medel under innevarande år. Det har också sannolikt orsakat ökad administration.
- Cirka 47 procent av respondenterna uppgav att det finns problem med samordningen mellan regionala projektmedel och medel från strukturfonderna och/eller medel från landsbygdsprogrammet.

4 Uppföljning av den regionala projektverksamheten

Som påpekades tidigare i denna granskning är tydliga mål en grundläggande förutsättning för politisk styrning. En annan viktig förutsättning för effektiv styrning är ett bra kunskapsunderlag. Uppföljning är därför en central komponent för förvaltningens styrning av verksamheten. En förutsättning för att uppföljningen ska vara användbar är att underlaget innehåller analyser av kostnader och av verksamhetens resultat i förhållande till målen.⁶³ Detta kapitel syftar till att ge underlag för att besvara revisionsfrågan om regeringens styrning och uppföljning skapar förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen. Riksrevisionens utgångspunkt är att uppföljningen ska vara kopplad till uppsatta mål och syften samt kunna ge en bild av i vilken utsträckning de regionala projektmedlen bidrar till måluppfyllnad.

4.1 Regelverk kring uppföljningen av regional projektverksamhet

4.1.1 Förordningar och lagar

Förordningen om regional projektverksamhet

Som tidigare uppmärksammats regleras den regionala projektverksamheten i förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. I förordningen finns bestämmelser för tillsyn, uppföljning och återkrav. Enligt förordningen ska den som fattat beslut om att betala ut bidrag till ett projekt utöva tillsyn över att bidraget utnyttjas för det avsedda ändamålet. Beslutsfattaren ska också genomföra en årlig uppföljning av ärendet.⁶⁴

Beslutsfattaren får upphäva beslutet om bidrag om det fattats på oriktiga grunder eller om medlen använts i strid mot bestämmelserna i förordningen.⁶⁵

⁶³ Bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:101, samt bet. 2003/04: JUU1.

⁶⁴ Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

⁶⁵ Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Förordningen om regionalt tillväxtarbete

Enligt förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete inkluderar det regionala tillväxtansvaret ett ansvar att följa upp, låta utvärdera och till regeringen årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.⁶⁶ Eftersom den regionala projektverksamheten är ett av verktygen inom det regionala tillväxtarbetet inkluderas denna indirekt i uppföljningen och åiterrapporteringen av det regionala tillväxtarbetet.

Lagar om samverkansorgan och regionalt utvecklingsansvar

Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län fastställer att landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt Gotlands kommun har det regionala tillväxtansvaret i respektive län. I lagen framgår också att aktörerna är skyldiga att följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultatet av det regionala tillväxtarbetet. Samma bestämmelse finns i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, vilken reglerar de kommunala samverkansorganens uppgifter.

4.1.2 Regleringsbrev och villkorsbeslut

Tillväxtverkets regleringsbrev

I Tillväxtverkets regleringsbrev anger regeringen att myndigheten ska lämna en årlig rapport om regionala företagsstöd, projektverksamhet och kommersiell service. Tillväxtverket ska även säkerställa nationell uppföljning av det regionala tillväxtarbetet.

Rapporten ska bland annat innehålla en regionalt och nationellt aggregerad ekonomisk redovisning av beslutade medel. Vidare ska rapporten innehålla redovisning av medfinansiering med utgångspunkt från insatser som finansieras från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Detta inkluderar den regionala projektverksamheten.

Redovisningen ska vara uppdelad på den nationella strategins prioriterade områden. Den ska även innehålla en sammanställning av samtliga beslutade medel till uppföljning och utvärdering från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.⁶⁷

Tillväxtverket har också i uppdrag att sammanställa den årliga redovisning som de regionalt tillväxtansvariga aktörerna tar fram. I sammanställningen för 2012 konstaterar Tillväxtverket att det pågår ett engagerat arbete hos de ansvariga

⁶⁶ Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

⁶⁷ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv*, s. 3–4.

aktörerna och lyfter fram goda exempel. Samtidigt konstaterar verket att återrapporteringarna och redovisningarna behöver stramas upp. Myndigheten skriver att ”många återrapporteringar och redovisningar innehåller stora mängder text utan större fokus på innehåll avseende verksamhet och uppnådda resultat, vilket ottydliggör framställningen i sin helhet.”⁶⁸

Villkorsbeslut till de kommunala aktörerna

Som tidigare nämnts kan inte regeringen styra de kommunala aktörerna via regleringsbrev. Istället används så kallade villkorsbeslut. I villkorsbeslutet finns bestämmelser om uppföljning och återrapportering till Tillväxtverket och regeringen.

För redovisning till Tillväxtverket uppges i villkorsbesluten för 2010, 2011, 2012, 2013 och 2014 att de kommunala aktörerna enligt anvisningar från Tillväxtverket ska medverka i verkets uppdrag att säkerställa nationell uppföljning av det regionala tillväxtarbetet. Detta inkluderar även verkets uppföljning av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Berörda aktörer ska också lämna redovisningar till Tillväxtverket om utfall och beställningsbemyndigande för samma anslag.

Enligt villkorsbeslutet ska de kommunala aktörerna förse Tillväxtverket med det material verket behöver för arbetet med sin finansiella delårsrapport. Vidare ska de kommunala aktörerna skicka underlag för utbetalning till Tillväxtverket när de beslutat om bidrag till regionala projekt. Efter det att utbetalningsbeslut har fattats och effektuerats av de kommunala aktörerna skickar de en utbetalningsfil som läses in i Tillväxtverkets ekonomisystem. Därifrån går sedan betalningen till stödmottagaren. Det förekommer således ingen manuell hantering av utbetalningsunderlag inom Tillväxtverket.

De kommunala aktörerna ska även redovisa en sammanfattning av verksamheten inom regional tillväxt direkt till regeringen. Sammanfattningen ska enligt villkorsbesluten för 2010, 2011, 2012 och 2013 vara uppdelad på samma områden som den nationella strategin och innehålla de viktigaste prioriteringarna under året. Sammanfattningen ska även innehålla en bedömning av resultatet av de redovisade prioriteringarna. Vidare ska aktörerna redovisa varför de aktuella prioriteringarna inom ramen för anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder gjorts, samt redovisa exempel på hur arbetet med lärande fortskrider.⁶⁹ För 2014 gäller samma återrapportering bortsett från att redovisningen inte ska vara uppdelad på prioriteringarna i den nationella

⁶⁸ Tillväxtverket (2012), *En samlad bild av regionalt tillväxtarbete*, s. 4.

⁶⁹ Näringsdepartementet, Villkorsbeslut för regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan inom utgiftsområde 19 för budgetåren 2010, 2011 och 2012.

strategin, eftersom denna löpte ut vid årsskiftet. En ny nationell strategi är under utarbetande.

Länsstyrelsernas regleringsbrev

Länsstyrelsernas uppdrag kring uppföljning och återsrapportering av det regionala tillväxtarbetet liknar i stort de uppdrag som åligger de kommunala aktörerna. Länsstyrelserna ska, efter anvisningar från Tillväxtverket, medverka i verkets uppdrag att säkerställa nationell uppföljning av det regionala tillväxtarbetet samt uppföljning av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Vidare ska länsstyrelserna redovisa prognoser för anslagsbelastningen avseende anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Även redovisningar av bemyndigandet under anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder ska lämnas till Tillväxtverket.

Till regeringen ska länsstyrelserna i enlighet med prioriteringarna i den nationella strategin ge en sammanfattning av verksamheten inom regional tillväxt. Sammanfattningen ska vara uppdelad på prioriteringarna i den nationella strategin och innehålla de viktigaste insatserna under året.⁷⁰

4.1.3 Projekt- och stödärendehanteringssystemet Nyps

Enligt regleringsbrevet avseende anslag 1:1 Regional tillväxt ska alla beslut om bidrag till regional projektverksamhet registreras i projekt- och stödärendehanteringssystemet Nyps. Tillväxtverket har enligt sin instruktion i uppgift att tillhandahålla detta system.⁷¹

Nyps introducerades hösten 2007 och ersatte det dåvarande systemet STINS. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2006 att syftet med Nyps var att förbättra underlaget för uppföljning och utvärdering inom projektverksamheten.⁷² Förkortningen Nyps står för *Ny projekt- och stödärendehantering*. Systemet används för hantering av stöd inom hela det regionala tillväxtområdet.

Sedan en tid tillbaka pågår ett förändringsprojekt inom Nyps, kallat *Nyps 2020*. Syftet är att säkra att Nyps kommer att fungera väl under den kommande 7–10 års-perioden. Arbetet sker enligt Tillväxtverket inom följande huvudspår: Teknikskifte, funktionskrav och användarvänlighet samt juridisk säkring av systemet. Den första etappen blir att tillhandahålla ett uppdaterat systemstöd för den kommande regionalfondsperioden som startar 2014. Därefter kommer förändringar inom systemen för övriga stödformer, såsom regional

⁷⁰ Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna*.

⁷¹ 4 § förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

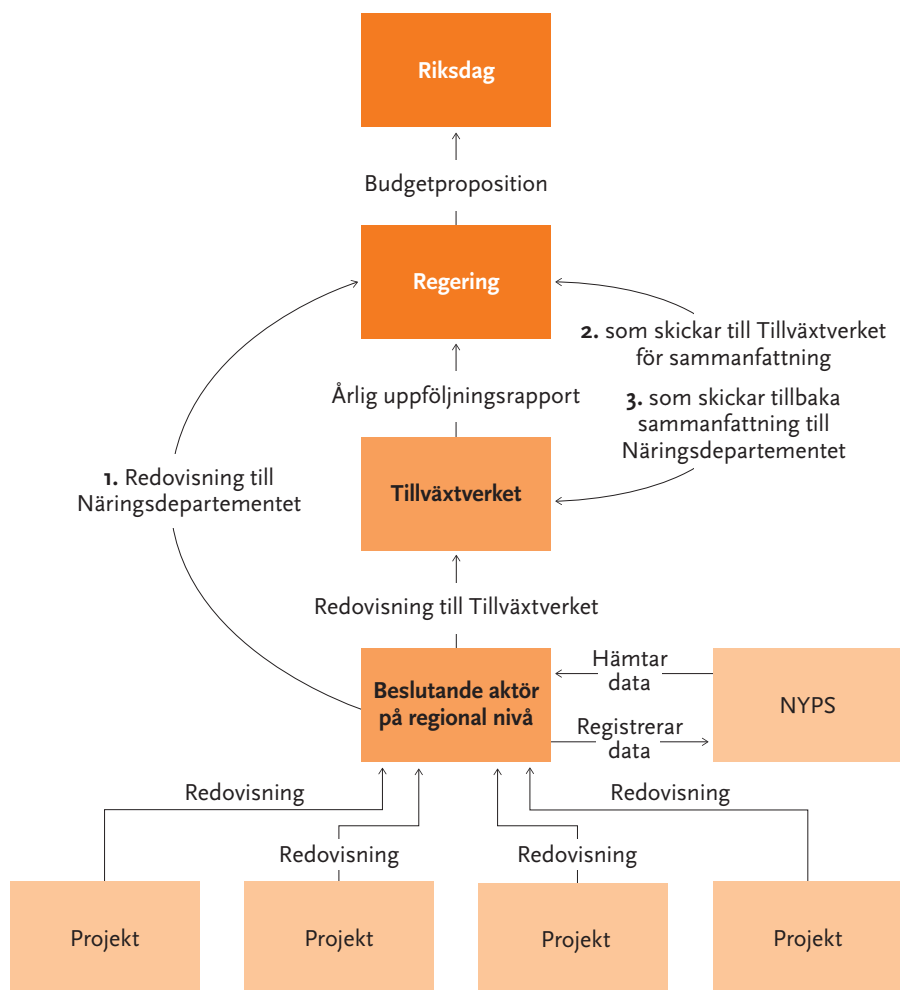
⁷² Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006* UO19, s. 42.

projektverksamhet, att ske. Förändringsprojektet beräknas pågå mellan 2013 och 2015.

4.2 Uppföljningens genomförande

Som framgår av figur 6 redovisar projekten information till den aktör som beslutat om det aktuella projektbidraget. Det kan röra sig om fler än en beslutande aktör, vilket innebär att en projektgrupp kan behöva redovisa till flera aktörer. Därefter redovisar de beslutande aktörerna information till både regeringen och Tillväxtverket. Regeringen skickar därefter informationen från de regionala aktörerna till Tillväxtverket. Tillväxtverket sammanställer informationen och redovisar den för regeringen, som slutligen redovisar verksamheten till riksdagen.

Figur 6. Skiss över uppföljningen av projektverksamheten



4.2.1 Länens uppföljning av de enskilda projekten

Enligt den ovan nämnda förordningen om bidrag för projektverksamhet är den beslutande aktören skyldig att följa upp sina beviljade ärenden. År 2012 undersökte Tillväxtverket⁷³ på regeringens uppdrag hur länen genomförde denna uppföljning. Tillväxtverket kunde konstatera att uppföljningen ute i länen genomfördes på flera olika sätt. Merparten av beslutsfattarna angav att de löpande följde upp projektverksamheten i samband med utbetalningar, lägesrapporter och slutredovisningar. Andra angreppsätt som beslutsfattarna använde sig av var avstämningsmöten och uppföljningsbesök. Ett fåtal beslutsfattare uppgav också att de deltog i referens- eller styrgrupper för projekten. Detta gällde främst större strategiska projekt.⁷⁴

På samma sätt som tillvägagångssättet skiljde sig åt mellan länen, varierade också innehållet i uppföljningen. Fokus kunde exempelvis ligga på ekonomi och verksamhet, måloppfyllnad och resultat, metoder och erfarenheter, indikatorer, hållbar utveckling eller kopplingen till den aktuella regionala utvecklingsstrategin.⁷⁵

Tillväxtverket konstaterade också att användningen av resultaten från uppföljningen varierade. I vissa fall användes resultatet endast i liten utsträckning, medan det i andra utgjorde underlag för nya strategier och strategiska diskussioner. Tillväxtverket menar att variationen inte är oväntad, eftersom storleken på anslag 1:1 – och därmed de tillgängliga resurserna för uppföljning – skiljer sig stort mellan länen.⁷⁶

Tillväxtverket noterade också att det kommer krävas ytterligare ansträngningar för att mäta resultat och effekter av projektverksamheten. Denna insikt, menar verket, finns hos många organisationer som anser att uppföljningen måste systematiseras. Tillväxtverket menar också att en mer systematisk och sammanhållen uppföljning på programnivå krävs för att skapa ett reellt lärande. Detta kräver vidare höjda krav på projektkvalitet och projektgenomförande. Verket konstaterar att projekt med brister i planeringen och som saknar projektlogik inte går att följa upp på ett bra sätt. För att åtgärda detta krävs utbildning och ökad kompetens.⁷⁷

⁷³ Uppdraget var riktat till Tillväxtverket, länsstyrelserna i Norrbottens och Västmanlands län, samverkansorganet i Värmlands län samt landstinget i Västra Götalands län.

⁷⁴ Tillväxtverket (2012), *Förslag till hur uppföljningen av projektverksamheten kan förbättras*, s.13. ff.

⁷⁵ Tillväxtverket (2012), *Förslag till hur uppföljningen av projektverksamheten kan förbättras*, s. 16.

⁷⁶ Tillväxtverket (2012), *Förslag till hur uppföljningen av projektverksamheten kan förbättras*, s. 3.

⁷⁷ Tillväxtverket (2012), *Förslag till hur uppföljningen av projektverksamheten kan förbättras*, s. 18–19.

Gällande länens förutsättningar för att utveckla lärandet anser myndigheten Tillväxtanalys att en betydande del av lärandet handlar om problemanalys, samt kunskap om effekter av olika insatser och metoder. Myndigheten skriver i en rapport från 2013 att ” Överföringen av ansvaret från statlig till regional nivå har å ena sidan gjort att insatserna är bättre regionalt anpassade, men de har å andra sidan tyvärr inte följts upp med tillräckliga resurser för analys”.⁷⁸ Myndigheten anser att det idag bara är de allra största regionerna som har tillräcklig kapacitet för analys.⁷⁹

4.2.2 *De regionala aktörernas redovisning till Tillväxtverket och regeringen*

Den information som de regionala aktörerna samlar in i sin uppföljning redovisas till Tillväxtverket och till regeringen, via olika kanaler.

Tillväxtverket skickar en gång om året ut en redovisningsmall i form av en excel-fil, med tillhörande anvisningar. De beslutande aktörerna i länen ska där fylla i detaljerad information om sina beslutade regionala projektmedel. Redovisningen ska innefatta samtliga beslutade insatser inom de regionala projektmedlen för det aktuella året. Utöver den detaljerade redovisningen av de regionala projektmedlen efterfrågar Tillväxtverket också information om vilka som är de största statliga medfinansiärerna samt hur mycket medel den aktuella aktören förbrukat på uppföljning och utvärdering.⁸⁰ Informationen används sedan som underlag i Tillväxtverkets årliga rapport till regeringen. Denna beskrivs närmare i avsnitt 4.2.3.

Enligt Tillväxtverket är det inte ovanligt att projekt är samfinansierade av beslutande aktörer i olika län. För att undvika dubbelredovisning av medel i den aggregerade redovisningen efterfrågar Tillväxtverket också information om medfinansiering från andra organisationer från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

De regionala aktörerna redovisar också information direkt till regeringen. I de län där länsstyrelserna har kvar det regionala tillväxtansvaret sker detta via årsredovisningen. I de län där kommunala aktörer övertagit ansvaret sker redovisningen i en årlig rapport som skickas till Näringsdepartementet.

I villkorsbeslutet finns ett återkommande uppdrag för de kommunala aktörerna. De ska enligt anvisningar från Tillväxtverket redovisa utgiftsprognoser och utfall gällande anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Redovisningen ska gå till Tillväxtverket.

⁷⁸ Tillväxtanalys 2013:02, *Att utveckla regioners lärande*, s. 22.

⁷⁹ Tillväxtanalys 2013:02, s. 22.

⁸⁰ Underlag från Tillväxtverket.

Utöver denna redovisning har Näringsdepartementet begärt in uppgifter om framtida bemyndiganden från samtliga regionala aktörer.⁸¹

4.2.3 *Tillväxtverkets redovisning till regeringen*

I Tillväxtverkets regleringsbrev anges att myndigheten ska lämna en årlig rapport om regionala företagsstöd, projektverksamhet och kommersiell service. Rapporten redovisar omfattningen och fördelningen av regionala företagsstöd och stöd till regional projektverksamhet.⁸² Den kvantitativa redovisningen av de regionala projektmedlen sker främst utifrån den nationella strategins prioriteringar med dess insatsområden. Som nämnts tidigare består den nationella strategins prioriteringar av innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete. De tre förstnämnda prioriteringarna är vardera indelade i två insatsområden.

Utöver redovisningen utifrån den nationella strategin har Regeringskansliet (Näringsdepartementet) efterfrågat en redovisning som bygger på olika ämnesområden. Detta innebar att Tillväxtverket i samråd med departementet år 2009 tog fram en lista innehållande 12 ämnesområden och 51 underliggande ämneskategorier. Syftet var att se vad beviljade projektmedel användes till i högre detaljgrad, främst ur ett nationellt perspektiv. Från och med 2010 gör respektive beslutande organisation en kategorisering av varje projekt i samband med beslut – både utifrån den nationella strategins prioriteringar, och utifrån de nationella ämnesområdena.

Den nationella strategins prioriteringar och de nationella ämnesområdena är två olika indelningssystem för samma medel. Tillväxtverket redovisar i sin uppföljningsrapport till regeringen beslutade regionala projektmedel fördelade på den nationella strategins prioriteringar och ämnesområden. I redovisningen påpekas dock att ämnesområdena (och de underliggande kategorierna) inte alltid har ett direkt samband med de nationella prioriteringarna.⁸³

4.2.4 *Regeringens redovisning av regional projektverksamhet till riksdagen*

Redovisning i budgetpropositionen

Den regionala projektverksamheten finansieras under anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Detta anslag redovisas årligen i budgetpropositionen under utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

⁸¹ Underlag från Näringsdepartementet.

⁸² Tillväxtverket (2013). Rapport 0158.

⁸³ Tillväxtverket (2013), s. 55. Rapport 0158.

Redovisningen av den regionala projektverksamheten har varit strukturerad på samma sätt under ett flertal år.

I budgetpropositionen för 2014 redovisas de regionala projektmedel som beslutades 2012. Redovisningen sker, likt tidigare år, under rubriken *Program och verktyg för hållbar regional tillväxt* i avsnittet *Resultatredovisning*. Regeringen redovisar projektmedlen med hjälp av två tabeller och två diagram. Dessa visar:⁸⁴

- Beslutade regionala projektmedel fördelade på den nationella strategins prioriteringar.
- Beslutade regionala projektmedel fördelade på respektive län och den nationella strategins prioriteringar.
- Beslutade regionala projektmedel fördelade efter nationella ämnesområden och ämneskategorier.
- Total finansiering av regional projektverksamhet per medfinansier.

Denna redovisning bygger på den ovan nämnda årliga rapporten som Tillväxtverket sammanställer.

I avsnittet *Analys och slutsatser* redovisar regeringen sina slutsatser och bedömningar från resultatredovisningen. Regeringen skriver att medlen inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt ”ofta fungerar som katalysatorer som leder till att strategiska insatser kan komma till stånd”.⁸⁵ Vidare anges att åtgärder som finansieras inom utgiftsområdet ofta stöder samordnade processer, vilka medför mer samlade investeringar. Den regionala projektverksamheten omnämns vid ett tillfälle, då regeringen skriver att ”Till exempel bidrar den projektverksamhet länen beslutar om inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder till att fem gånger så mycket medel tillförs av andra aktörer i form av medfinansiering”.⁸⁶

I budgetpropositionen för 2014 redovisar regeringen också resultatet från ett regeringsuppdrag som myndigheten Tillväxtanalys utfört. Uppdraget syftade till att lämna förslag på hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kunde utvecklas. Regeringen återger bland annat myndighetens slutsats att ”det finns problem med att genomföra måluppfyllelseutvärderingar” samt att det i vissa fall ”finns metodologiska brister i den följeforskning som genomförs på projektnivå”.⁸⁷

⁸⁴ Prop. 2013/14:1 UO19, s. 23–25.

⁸⁵ Prop. 2013/14:1 UO19, s. 45.

⁸⁶ Prop. 2013/14:1 UO19, s. 45.

⁸⁷ Prop. 2013/14:1 UO19, s. 22.

4.2.5 Övrig redovisning av regionala projektmedel

Den nationella strategin är vägledande för den regionala tillväxtpolitiken. Den ska en utgöra riktlinje för det tillväxtarbete som bedrivs av de regionalt ansvariga organen. Eftersom den regionala projektverksamheten är ett av verktygen som används i det regionala tillväxtarbetet inkluderas den i olika utsträckning i redovisningen av den nationella strategin.

Regeringen har vid två tillfällen redovisat uppföljningar av den nationella strategin till riksdagen. I sin skrivelse *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning* som publicerades i maj 2010, presenteras två studier gjorda under 2009.⁸⁸

Den ena studien omfattar en uppföljning av den nationella strategin. I studien konstaterar regeringen att strategin är styrande och vägledande i det regionala tillväxtarbetet. Vidare konstateras att de nationella prioriteringarna återspeglas i de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) som arbetas fram i länen.⁸⁹ Det finns dock ingen skrivning som visar hur de regionala projektmedlen är delaktiga i att uppfylla målet med den regionala tillväxtpolitiken. Det finns inte heller någon skrivning som visar på eventuella effekter av den regionala projektverksamheten.

Regeringen lyfter även fram en studie gjord av OECD. I skrivelsen återger regeringen att OECD konstaterar att Sverige har genomfört ett skifte från regional utjämningspolitik till regional tillväxtpolitik. Vidare skriver regeringen att OECD rekommenderar Sverige att fortsätta på den inslagna vägen.⁹⁰

I maj 2013 lämnade regeringen den andra skrivelsen som beskriver arbetet med den nationella strategin till riksdagen. Skrivelsen innehåller en sammanfattning av Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram: ”En nationell strategi för konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013” som regeringen lämnade till Europeiska kommissionen i december 2012. Sammanfattningen koncentreras på genomförande och resultat utifrån den nationella strategins fyra prioriterade områden. Regeringen ger också en kortare sammanfattning av strategier, verktyg och metoder för hållbar regional tillväxt.⁹¹ En genomgång av skrivelsen visar att det är svårt att särskilja de regionala projektmedlens påverkan på det regionala tillväxtarbetet. Det saknas vidare skrivningar om resultatet som de regionala projektmedlen lett till.

⁸⁸ Skr. 2009/10:22.

⁸⁹ Skr. 2009/10:221, s. 11.

⁹⁰ Skr. 2009/10:221, s. 12.

⁹¹ Skr. 2012/13:154.

4.3 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen kan konstatera att länens förutsättningar för analys av utveckling och effekter av olika insatser varierar. Enligt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser är det endast de allra största regionerna som idag har tillräcklig analyskapacitet.⁹²

4.3.1 Iakttagelser kring inrapporteringen av information

Samma information behandlas två gånger

Riksrevisionen har iakttagit att de beslutande regionala aktörerna redovisar samma information till Tillväxtverket två gånger. Som nämndes i avsnitt 4.2.2 efterfrågar Tillväxtverket årligen information från de aktörer som beslutat om stöd till regionala projekt. I figuren nedan beskrivs processen i fyra steg.

Figur 7. Länens rapportering till Tillväxtverket



I det första steget beslutar den regionala aktören om att stödja ett projekt. Beslutet matas in i Nyps i enlighet med regleringsbrevet rörande anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Enligt förordningen om bidrag till regional projektverksamhet ska beslutet innehålla de villkor som förenas med beslutet, uppgifter om hur projektet ska följas upp, total finansieringsplan, uppgifter om hur projektet ska slutrapporteras samt beslutsmotivering. Besluten kategoriseras efter den nationella strategins prioriteringar samt de nationella ämnesområdena.

⁹² Tillväxtanalys, 2013:02.

I steg 2 efterfrågar Tillväxtverket information om den regionala projektverksamheten. Myndigheten skickar ut en redovisningsmall i Excel-format där information ska fyllas i av respektive beslutande aktör.

Den information som Tillväxtverket efterfrågar finns till stora delar redan registrerad i Nyps. Det tredje steget innebär därmed att de flesta beslutsfattarna extraherar sina egna registrerade data från Nyps.

I det fjärde och sista steget skickas sedan informationen till Tillväxtverket. Därmed har information om projektverksamheten först registrerats i Nyps, sedan extraherats och skickats separat till Tillväxtverket, istället för att Tillväxtverket direkt extraherar samma information från Nyps.

Enligt Tillväxtverket sker denna hantering för att redovisningen av finansieringen inom den regionala projektverksamheten ska kunna brytas enligt Näringsdepartementets önskemål. Enligt myndigheten skulle arbetet i teorin kunna utföras internt, men eftersom det handlar om beslut från 38 olika organisationer har man beslutat att lägga över visst arbete på aktörerna i länen. Detta eftersom det förekommer att beslutfattare antingen inte redovisar sina beslut alls i Nyps eller att informationen i Nyps är bristfällig. Av den anledningen menar Tillväxtverket att hanteringen utgör en kvalitetssäkring, eftersom de beslutande aktörerna i länen går igenom sina projektuppgifter en gång till innan de fyller i Tillväxtverkets redovisningsmall.⁹³

Dubbelrapportering

Inom den regionala projektverksamheten kan flera beslutande aktörer bevilja medel till ett och samma projekt. Det innebär att projektägarna rapporterar till flera beslutande aktörer. Problematiken grundar sig i att varje enskilt beslut om projektstöd registreras som ett unikt ärende i Nyps.

Exempelvis – projekt A får finansiering från två beslutande aktörer. De två besluten genererar då två olika ärenden i Nyps. Dessa ärenden är i sin tur kopplade till indikatorer. Indikatorerna kan vara enhetliga för projektet, eller så har vardera beslutande aktör utarbetat egna indikatorer för projektet. Antag att båda aktörerna har kommit överens om att använda en indikator som heter ”antal nya skapade arbetstillfällen”. Projektet kommer då att redovisa sina resultat till två aktörer, som registrerar varsitt utfall på sina egna indikatorer i Nyps. Därmed har en dubbelrapportering skett.

⁹³ Underlag från Tillväxtverket 2014-02-04.

Att dubbelrapportering sker är känt bland de regionala aktörerna. Inom ramen för Riksrevisionens enkätundersökning gällande de regionala projektmedlen svarade 28 av de 37 (76 procent) beslutande aktörerna att de trodde att dubbelrapportering förekom.

Problematiken med dubbelredovisning gäller inte bara uppföljning med hjälp av indikatorer, utan berör även annan registrerad information om beslutade projekt.

Enligt Tillväxtverket läggs ett omfattande arbete på att identifiera identiska projekt i redovisningen från olika beslutfattare. Detta har medfört att den totala finansieringen har reducerats med cirka 100 miljoner kronor. Det finns dock inga garantier för att all dubbelrapportering har räknats bort.⁹⁴

Många indikatorer, begränsad användning

Som tidigare nämnts gav regeringen 2012 Tillväxtverket i uppdrag att lämna förslag på hur länens uppföljning av projektverksamheten kunde förbättras, både på regional och på nationell nivå.⁹⁵

Tillväxtverket konstaterade att uppföljningen av projektverksamheten på regional och nationell nivå kunde förbättras om aktörerna använde gemensamma indikatorer.⁹⁶

Riksrevisionen har med hjälp av Tillväxtverket sammanställt antalet indikatorer som finns registrerade i Nyps mellan åren 2008 och 2012. De uppgår till 233 unika indikatorer. Många av dessa syftar dock på samma sak, men har olika benämningar. Till exempel finns följande indikatorer för nya arbetstillfällen:

- Antal arbetstillfällen i offentlig verksamhet.
- Antal nya arbetstillfällen i privata företag.
- Arbetstillfällen totalt, antal.
- Arbetstillfällen, antal nya.
- Nya arbetstillfällen.

Detta gör det komplicerat att sammanställa och dra slutsatser på nationell nivå.

⁹⁴ Tillväxtverket (2013), s. 55. Rapport 0158.

⁹⁵ Näringsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.*

⁹⁶ Tillväxtverket (2012) *Förslag till hur uppföljningen av projektverksamheten kan förbättras.*

4.3.2 Iakttagelser kring regeringens redovisning till riksdagen

Svag koppling mellan verksamhet och mål

Den regionala projektverksamheten redovisas årligen till riksdagen via budgetpropositionen. Redovisningen sker under rubriken *Resultatredovisning* som enligt regeringen ”fokuserar på resultatet av genomförd politik”.⁹⁷

Redovisningen fokuserar huvudsakligen på hur medlen för projektverksamheten har beslutats i landets län, samt på hur beslutade medel har kategoriserats i förhållande till de två ovan beskrivna indelningssystemen. Det är således en redovisning av beslutade medel, snarare än av projektverksamhetens resultat.

4.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Riksrevisionen har granskat de regionala projektmedlen och de sammanfattade iakttagelserna berör endast dessa.

- Varje beslut om projektstöd blir ett unikt ärende i Nyps. Det innebär att det förekommer dubbelredovisning i de fall då det finns flera finansiärer.
- De regionala aktörerna tvingas rapportera samma information två gånger: En gång i Nyps och sedan ytterligare en gång till Tillväxtverket. Enligt Tillväxtverket beror detta på att beslutsfattarnas inrapportering i Nyps i många fall är bristfällig.
- I Nyps finns en stor mängd indikatorer inrapporterade. Kvaliteten medger inte en aggregering av dessa indikatorer till nationell nivå.
- Den uppföljning som genomförs är mer av beskrivande karaktär än en redovisning av insatsernas resultat i förhållande till målen. Detta gäller såväl länens redovisning till regeringen, som regeringens redovisning till Riksdagen.

⁹⁷ Prop. 2013/14:1 UO19.

5 Ansvarsfördelning mellan aktörer inom regionala projektmedel

Decentralisering av ansvar kan innebära ett större demokratiskt inflytande. Detta kan i sin tur öka effektiviteten i utnyttjandet av tillgängliga resurser. Men fragmentering av ansvar och uppgifter riskerar att leda till försämrad transparens och försämrade möjligheter till uppföljning och ansvarsutkrävande.

Ett tydligt exempel på fragmentering av ansvar återfinns inom den regionala tillväxtpolitiken och mer specifikt i hanteringen av regionalt beslutade bidrag för projektverksamhet. När det är de kommunala aktörerna som beslutar om bidrag till projekt är det Tillväxtverket som betalar ut bidraget till projektgruppen. I denna konstruktion finns en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheten och de kommunala aktörerna. Mot bakgrund av denna problematik gav Riksrevisionen professor Olle Lundin och juris doktor Patrik Bremdal vid Uppsala universitet i uppdrag att utreda ansvarsförhållandena rörande de regionala projektmedlen. Följande kapitel bygger på deras konsultrapport.

5.1 Oklara ansvarsförhållanden

Enligt anslagsförordningen kan endast myndigheter under regeringen disponera de statliga anslag som regeringen ansvarar för.⁹⁸ Myndigheterna är ansvariga för att redovisa hur anslaget använts, på samma sätt som regeringen har redovisningsskyldighet inför riksdagen. Detta innebär att icke-statliga organisationer, såsom kommunala samverkansorgan och landsting/kommuner, inte själva kan disponera projektmedel på anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Detta är bakgrunden till dagens konstruktion, där Tillväxtverket är ansvarigt för anslaget men den kommunala aktören är ansvarig för beslutet inom systemet för statligt stöd till regionala projektmedel. Efter utbetalningsbeslut har fattats och effektuerats av de kommunala aktörerna går en utbetalningsfil över automatiskt på natten och läses in i Tillväxtverkets ekonomisystem.

⁹⁸ Anslagsförordning (2011:223).

Däriifrån går sedan betalningen till stödmottagaren. Det är alltså ingen manuell hantering av utbetalningsunderlag. Detta innebär att myndigheten ansvarar för anslaget, men inte för de beslut som de kommunala aktörerna tar. Det finns således en konstitutionellt ovanlig fragmentering av ansvaret för de regionala projektmedlens hantering.

5.2 Tillväxtverket ansvarar för anslaget – inte för användningen

Enligt de anlidade juristernas utlåtande är dagens konstruktion, där Tillväxtverket har en sorts funktion som påminner om en bank, svårförenlig med det svenska offentlighetsliga systemet. Anledningen är att det svenska offentlighetsliga systemet bland annat bygger på att det med anslagsförvaltning följer ett visst ansvar.

Begreppet ansvar har olika betydelser. I utlåtandet konstateras att det i sammanhanget kan slås fast att ”ansvar är något som kan tillskrivas ett handlande subjekt”.⁹⁹ En utveckling av begreppet skulle innebära ”en aktör som tar ansvar utför, enkelt uttryckt, en rationell handling, som han eller hon kan stå till svars för”.¹⁰⁰ Detta innebär att den som har ansvar också ska kunna påverka den handling som ansvaret utkrävs för.

Konsultrapporten slår fast att de kommunala aktörerna kan ses som offentlighetsliga organ vars beslut innebär myndighetsutövning. Detta medför att de kommunala aktörerna omfattas av regeringsformen vad gäller förvaltningens självständighet. Mer specifikt innebär det att ”ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.”¹⁰¹

I regelverket som styr hanteringen av regionala projektmedel ges inget utrymme för Tillväxtverket att ifrågasätta de beslut som kommunala aktörer tar. Enligt förordningen (2003:596) är det endast beslutsfattaren som kan upphäva beslutet om att ge ett projekt bidrag.

⁹⁹ Se Lundström, M (1993), *Politikens moraliska rum – en studie i F. A. Hayeks politiska filosofi*, Acta Universitatis Upsaliensis, s. 26 ff.

¹⁰⁰ Statligt stöd till regional projektverksamhet – expertrapport.

¹⁰¹ 12 kap. 2 § Regeringsformen (1974:152).

Dock är det Tillväxtverket som får anslaget av regeringen vilket innebär att det är Tillväxtverket som är redovisningsskyldig till regeringen. Det innebär att myndigheten är ansvarig för att de redovisade utgifterna håller sig inom anslagets ändamål och de villkor som framgår av Tillväxtverkets regleringsbrev.

Tillväxtverket kan således inte påverka användningen av anslaget men är ansvarigt för hur det används. Tillväxtverket har en möjlighet att vägra betala en utbetalning om anslaget överskrids. Detta innebär i sin tur att myndigheten kan ställas till svars för själva anslaget, men inte för hur det används. I sin rapport om bemyndigandesystemet konstaterade ESV samma sak.¹⁰²

5.3 Aktörernas ansvar behöver förtydligas

I konsultrapporten konstateras att Tillväxtverkets roll inte existerar i reglering och att myndigheten i princip saknar lagstöd för sitt agerande. Detta beror på att konstruktionen är mycket ovanlig och att rollen i rättslig mening är oklar.

Ekonomistyrningsverket uppmärksammade i en rapport våren 2013 problematiken med oklara ansvarsförhållanden inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. ESV noterade att de kommunala aktörerna hanterades som om de vore statliga myndigheter, vilket fick till följd att staten gjordes ansvarig för deras åtaganden. För att hantera problemet och minska otydligheten föreslog ESV att de kommunala aktörerna skulle ingå ramöverenskommelser med Tillväxtverket.¹⁰³

Enligt konsultrapporten är ramöverenskommelser ett första steg. Överenskommelserna förtydligar att Tillväxtverkets ansvar inte sträcker sig längre än till att bevaka att anslaget inte överskrids. Men ramöverenskommelserna löser inte de rättsliga oklarheterna i längden eftersom de har alltför otydlig rättslig status. Exempelvis är det oklart vad som händer i de fall en ramöverenskommelse inte efterlevs. Ett tydliggörande i lagstiftningen vore mer förenligt med det svenska offentligrättsliga systemet. Det pågår för närvarande ett arbete med att införa ramöverenskommelser.

¹⁰² ESV 2013:3, s. 43.

¹⁰³ ESV 2013:18, s. 6 ff.

5.4 Statliga medel omfattas inte av statlig kontroll

5.4.1 *Offentlig tillsyn saknas*

Konsultrapporten visar vidare att det saknas en nivå i kedjan av offentlig tillsyn. Ingen tillsyn bedrivs i förhållande till de kommunala aktörerna. Enligt gällande regelverk är det beslutsfattaren – dvs. de kommunala aktörerna och länsstyrelserna som ska utöva tillsyn över att bidragen utnyttjas för avsett ändamål. De anlitate juristerna påpekar att det logiska i dagens offentlighetsrättsliga system vore att ge Tillväxtverket de befogenheterna genom lagstiftning, gällande de kommunala aktörerna.

5.4.2 *Riksrevisionens roll är begränsad*

Den statliga finansiella revisionens ansvar är att uttala sig om statliga myndigheters årsredovisningar.

En revision innefattar att genom olika åtgärder inhämta revisionsbevis om belopp och annan information i årsredovisningen samt om ledningen i fråga följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. I revisionen väljs vilka åtgärder som ska utföras, bland annat genom att bedöma riskerna för väsentliga felaktigheter i årsredovisningen, vare sig dessa beror på oegentligheter eller på fel. Vid denna riskbedömning beaktas de delar av den interna styrningen och kontrollen som är relevanta för hur myndigheten upprättar årsredovisningen för att ge en rättvisande bild. En revision innefattar också en utvärdering av ändamålsenligheten i de redovisningsprinciper som har använts och av rimligheten i myndighetsledningens uppskattningar i redovisningen, liksom en utvärdering av den övergripande presentationen i årsredovisningen.

Vad gäller Tillväxtverket handlar således den årliga finansiella revisionen av de regionala projektmedlen om att det finns rutiner för att säkerställa att de kommunala aktörerna inte överskrider det tilldelade anslaget.

För länsstyrelserna har den årliga finansiella revisionen omfattat granskning av de delar av den interna kontrollen som innefattar risk för felaktigheter i redovisning och utbetalningar. I den mån regionala projektbidrag bedöms som väsentliga har en bedömning av den interna kontrollen utifrån regelverk genomförts.

Den del av det statliga anslaget som hanteras av de kommunala aktörerna, drygt en halv miljard kronor 2012, omfattas däremot inte av Riksrevisionens årliga finansiella revision.

5.5 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Riksrevisionen har granskat de regionala projektmedlen och de sammanfattade iakttagelserna berör endast dessa.

- Tillväxtverket ansvarar för det anslag som de kommunala aktörerna beslutar om.
- De kommunala aktörerna kan ses som offentlighetsorgan. Det innebär att deras beslut om att tilldela medel kan ses som myndighetsutövning. De kommunala aktörerna omfattas således av 12 kap. 2 § i regeringsformen. Detta i sin tur medför att aktörerna är skyddade mot påverkan från utomstående avseende bidragsbesluten. Således har Tillväxtverket inga möjligheter att påverka de beslut som fattas.
- Tillväxtverkets enda påverkansmöjlighet är att stoppa utbetalningar i de fall de riskerar att överskrida befintliga anslagsramar.
- Konstruktionen med att låta Tillväxtverket ansvara för det anslag som de kommunala aktörerna beslutar om medför otydliga ansvarsförhållanden.
- Ramöverenskommelserna är ett första steg mot att förtydliga ansvaret mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna, men de är inte en hållbar lösning i längden. Detta eftersom överenskommelserna har alltför otydlig rättslig status. Exempelvis är det oklart vad som händer i de fall en ramöverenskommelse inte efterlevs.
- Konstruktionen med att låta en statlig myndighet ansvara för medel som en icke-statlig aktör beslutar om är svårförenlig med principerna för det svenska systemet för hantering av statliga anslag. Principen är att en myndighet som får ett anslag även ansvarar för dess användning.
- De kommunala aktörerna har enligt regelverket ansvar för tillsyn över de aktörer som ansöker och beviljas medel från anslaget. Detta medför att aktörerna har ansvar för medlen som betalas ut även om det är Tillväxtverket som betalar ut dem.
- Det saknas tillsyn över de kommunala aktörernas beslut om utbetalning av projektmedel.

6 Medborgarnas möjligheter att påverka

I mars 2014 konstaterade konstitutionsutskottet att det regionala utvecklingsansvaret hanteras inom tre olika organisationsmodeller i landets olika län. Detta innebär enligt utskottet att den ”regionala nivån under överskådlig tid får en asymmetrisk politisk organisation”.¹⁰⁴ Vidare skriver utskottet att regeringen bör återkomma med ett förslag till en helhetslösning för den regionala organisationen.¹⁰⁵

Organisationsskillnaderna ger upphov till olikheter i medborgarnas möjligheter att påverka användningen av de statliga regionala projektmedlen. Följande kapitel beskriver i korthet dessa skillnader i de län där ansvaret har flyttats från staten till antingen landsting eller kommunala samverkansorgan.

6.1 Decentraliseringens risker

I kapitel 1 beskrevs i korthet forskning kring decentralisering och flernivåproblematik. Decentralisering kan resultera i att besluten kommer närmare medborgarna, vilket kan innebära ett större demokratiskt inflytande. Men, decentralisering och ökad komplexitet i förvaltningen kan också innebära vissa risker såsom fragmentering av både uppgifter och ansvar. Detta riskerar i sin tur att leda till försämrade transparens och därmed försämrade möjligheter till uppföljning och ansvarsutkrävande.

Vidare motiverar regeringen decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret bland annat med att det skapar bättre förutsättningar för ett regionalt ledarskap. Enligt regeringen blir det lättare för medborgare och företag att påverka utvecklingen i den egna regionen. Decentraliseringen av ansvar kan således innebära ett större demokratiskt inflytande och leda till en ökad lokal och regional flexibilitet, vilket i sin tur kan öka effektiviteten i utnyttjandet av tillgängliga resurser

¹⁰⁴ Bet. 2013/14: KU30, s. 23.

¹⁰⁵ Bet. 2013/14: KU30, s. 20.

Det finns förhållandevis lite forskning som sätter dessa risker i en svensk kontext. Som tidigare nämnts har dock ett antal statliga utredningar behandlat riskerna med komplexiteten i den regionala organisationen.¹⁰⁶ Även OECD har i en rapport från 2010 kommenterat den svenska regionala organisationen. Rapporten innehöll en heltäckande genomgång av den svenska regionala tillväxtpolitiken.

Regeringen sammanfattade rapporten i en skrivelse och konstaterade att OECD rekommenderade Sverige att fortsätta den regionaliseringsprocess som pågått de senaste åren.

Något som inte nämns i regeringens skrivelse är att OECD också konstaterar att Sverige, sedan 1990-talet, har utvecklat en förhållandevis ovanlig regionaliseringsprocess genom att föreslå olika organisationsmöjligheter för olika regioner i landet. OECD kallar processen för asymmetrisk decentralisering. Resultatet är en mycket heterogen fördelning av det regionala tillväxtansvaret.¹⁰⁷ OECD menar att Sverige, till skillnad från många andra europeiska länder, har antagit en ”bottom-up”-inställning till decentralisering. Detta har enligt rapporten sina fördelar, men det finns också risker. Utan ett starkt nationellt ledarskap riskerar man att skapa ett komplex och heterogent system där mekanismer för ansvarsutkrävande är oklara och trovärdigheten för den regionala nivån begränsad.¹⁰⁸ Då riksdagen år 2003 beslutade om att införa möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan konstaterade konstitutionsutskottet att ”forskare och remissinstanser har pekat på att det kan behövas 10–20 år innan mer säkra slutsatser kan dras om de demokratiska effekterna av den försöksverksamhet som bedrivits”.¹⁰⁹

För att decentraliserade system ska kunna verka fullt ut krävs även att de organisationer som övertar ansvar har tillräckliga förutsättningar och förmåga till kapacitet och kunskap. Inom det regionala tillväxtarbetet har myndigheten Tillväxtanalys pekat på svagheter hos de olika aktörerna. Den största utmaningen som Tillväxtanalys pekar på är outvecklade relationer och samarbetsformer mellan regional och lokal nivå. Slutsatsen blir att den fulla potentialen för regional tillväxt inte kan utnyttjas fullt ut av många regionala aktörer. Vidare är bedömningen att de mindre regionerna inte har tillräcklig analys- och genomförandekapacitet.¹¹⁰

¹⁰⁶ Se exempelvis SOU 2007:13 och SOU 2012:81.

¹⁰⁷ OECD (2010), s. 16.

¹⁰⁸ OECD (2010), s. 159.

¹⁰⁹ Bet. 2001/02: KU7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*, s. 21.

¹¹⁰ Tillväxtanalys (2011), *Utvecklingskraft i kommuner och regioner – Tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv*, *Tillväxtanalys (2013), Lokalt näringslivsarbete- förutsättningar och begränsningar*.

6.2 Olika organisationer ger olika förutsättningar

Sedan slutet av 1990-talet har det regionala tillväxtansvaret successivt överförts från länsstyrelserna till tre landsting, en kommun och tretton kommunala samverkansorgan.¹¹¹ Detta har också inkluderat beslutsrätt över statligt bidrag till regional projektverksamhet.

I det följande avsnittet beskrivs medborgarnas skilda förutsättningar att

- 1) *utkräva ansvar* för användningen av de regionala projektmedlen, och
- 2) *påverka användningen* av de regionala projektmedlen.

6.2.1 Ansvarsutkrävande genom val

Den representativa demokratin bygger på möjligheten att utkräva politiskt ansvar. Fungerande ansvarsutkrävande förutsätter att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt och att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.¹¹² En central utgångspunkt är att den makt som folket delegerat till politikerna inte är förbehållslös – vid missnöje kan folket vid tillfälle byta ut de politiker de tappat förtroendet för. Med andra ord är fria och allmänna val centralt för ansvarsutkrävande.¹¹³

När det gäller val finns det skillnader mellan länen. I de fyra län som kallas regioner – Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland, röstar medborgarna var fjärde år in representanter till regionfullmäktige. Regionfullmäktige fungerar ur valsynpunkt på samma sätt som ett landstingsfullmäktige (för Gotlands del är det kommunfullmäktige som gäller). I dessa län genomförs således ett direkt val till länets beslutande organ – det organ som har beslutsrätt över de regionala projektmedlen.

När det gäller de län där det regionala tillväxtansvaret ligger hos ett kommunalt samverkansorgan är det annorlunda. Den beslutande församlingen i ett kommunalt samverkansorgan utgörs av representanter från medlemskommunernas fullmäktige. Det sker därmed inget *direkt* val till den beslutande församlingen, på samma sätt som i ett landsting eller i en kommun.

Det finns följaktligen en skillnad mellan länen. I de tre landstingen och Gotlands kommun står medborgaren i direkt kontakt med den beslutande församlingen via direkta val. I de län där den regionala tillväxtpolitiken styrs

¹¹¹ Se kapitel 2 för en närmare beskrivning av regionaliseringsprocessen.

¹¹² Ahlbäck Öberg, Shirin (2010), *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället*, i (red.) Rothstein, Bo, *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 171–172.

¹¹³ Ahlbäck Öberg, Shirin (1999), *Att kontrollera staten – den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, s. 18.

av kommunala samverkansorgan är medborgarnas kontakt indirekt. Därmed finns det en skillnad i medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar för exempelvis politiska beslut om regionala projektmedel.

6.2.2 *Valbarhet till den beslutande församlingen*

En annan skillnad mellan medborgarnas förutsättningar att påverka i länen är valbarhet. Valbarhet hänger vanligtvis ihop med rösträtt – den som har rösträtt till en församling är också valbar. Som nämntes i avsnittet ovan sker dock inga direkta val till de beslutande församlingarna i de kommunala samverkansorganen. Dessa beslutande församlingar utgörs av representanter från vardera kommunmedlems kommunfullmäktige. Det innebär följande – I ett län där de regionala projektmedlen beslutas av landstingsfullmäktige kan varje medborgare som har rösträtt till fullmäktige också bli invald i fullmäktige. Därmed har varje medborgare med rösträtt en teoretisk möjlighet att påverka hur de regionala projektmedlen används. I ett län där de regionala projektmedlen beslutas av ett kommunalt samverkansorgan finns inte den möjligheten för den enskilde medborgaren. För att kunna bli vald till samverkansorganets beslutande församling, och därmed kunna påverka besluten, måste medborgaren först bli vald till den egna kommunens fullmäktige. Således finns det skillnader mellan länen i fråga om kriterier för den som kan väljas in i församlingen som beslutar om användningen av regionala projektmedel.

6.2.3 *Insyn och kontroll*

De kommunala samverkansorganen är i juridisk mening kommunalförbund. Eftersom ett kommunalförbund är en myndighet lyder samverkansorganen under offentlighetsprincipen. Därför är de tillgängliga för medborgarna på i stora delar samma sätt som kommuner och landsting.¹¹⁴ Det finns dock vissa mindre skillnader. Den första bygger på att det finns två sätt att organisera ett kommunalförbund: Antingen med ett förbundsfullmäktige som beslutande församling, eller en förbundsledning. I de förbund som har förbundsfullmäktige tillsätts en förbundsstyrelse. I de förbund som har förbundsledning utgör ledningen också förbundsstyrelsen.¹¹⁵ I enlighet med kommunallagen är förbundsfullmäktiges sammanträden offentliga.¹¹⁶ Denna bestämmelse gäller dock inte för ett kommunalförbund som styrs av en förbundsledning.¹¹⁷ Kommunallagen statuerar dock att i kommunalförbund

¹¹⁴ SKL (2004) *Styrkan i samverkan – Regionfrågans utveckling i landet 2004*, s. 17.

¹¹⁵ För en beskrivning av kommunalförbundens organisation, se kommunallagen (1991:900) kap. 3.

¹¹⁶ 5 kap. 38 § kommunallag (1991:900).

¹¹⁷ SOU 1996:137, s. 47.

med förbundsdirektion ska det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt.¹¹⁸

Således finns en skillnad i regleringen kring medborgarnas möjligheter att närvara vid den beslutande församlingens sammanträden. I dagsläget har kommunala samverkansorgan med förbundsdirektion beslutanderätten över regionala projektmedel i sex av landets län. Direktionen kan besluta om att ha offentliga sammanträden – men skillnaden i reglering kvarstår.

Den andra skillnaden mellan ett kommunalt samverkansorgan och landsting/kommuner gäller regleringen av revision. Enligt kommunallagen finns krav på att kommuner och landsting ska välja minst fem revisorer. När det gäller kommunala samverkansorgan finns inget krav på minsta antal revisorer, vilket innebär att samverkansorganen själva väljer antalet revisorer.¹¹⁹ I dagsläget ser fördelningen ut som följer: I tio av de tretton samverkansorganen som beslutar om regionala projektmedel finns tre förtroendevalda revisorer; i två finns fem revisorer, och i ett samverkansorgan finns två revisorer. Detta enligt samverkansorganens förbundsordningar.

Det finns således skillnader i regleringen kring revision mellan de olika kommunala organisationerna som beslutar om regionala projektmedel.

6.3 Deltagande i innovationsprocessen

I sammanhang där man försöker skapa tillväxt hänvisas ofta till den så kallade innovationsprocessen. Med innovationsprocess menas att de flesta innovationer uppstår genom lärandeprocesser där en mängd olika aktörer, individer såväl som organisationer, är inblandade på olika sätt.

Idag är det i princip omöjligt för ett enskilt företag att upparbeta och rymma alla för innovationsprocessen nödvändiga kompetenser inom organisationen. Istället är de hänvisade till olika former av samarbeten med utomstående aktörer. Av detta skäl har alltmer intresse under de senaste decennierna riktats mot det som i litteraturen benämns innovationssystem. Ett innovationssystem kan sägas bestå av en uppsättning aktörer, nätverk och institutioner som är ömsesidigt beroende. Aktörerna brukar delas in i tre undergrupper:

- (1) Produktionsstrukturen (företag),
- (2) kunskapsinfrastrukturen (universitet),
- (3) och den stödjande strukturen (offentlig sektor).

¹¹⁸ 8 kap. 22 § kommunallag (1991:900).

¹¹⁹ 9 kap. 19 § kommunallag (1991:900).

Vid sidan av dessa grupper av aktörer spelar det civila samhället också en viktig kompletterande roll i innovationssystemet genom att bidra med kunskap och utveckling av projekt. För att uppnå detta ställs krav på hur man ser på och hanterar civilsamhällets medverkan i regionala tillväxtstrategier.

I OECD Territorial Review 2010 konstaterades att utformningen av regionala utvecklingsstrategier kräver regionala partnerskap och uppbyggnad av kapacitet för att involvera ett brett spektrum av intressenter som privata företag, universitet, civilsamhället och medborgare. Detta är av stor vikt för att nå största effekt av strategierna. I rapporten konstaterades vidare att även om Sverige har utvecklat en bättre samverkan mellan privat och offentlig sektor än andra OECD-länder så finns fortfarande utrymme för förbättring inom vissa områden. Med den valda utformningen av regionala reformer har regionala aktörer en central roll i att säkerställa ett förbättrat samarbete mellan privat och offentlig sektor i utformningen av regionala utvecklingsstrategier.

Den regionala aktören har således en viktig roll som länk mellan olika intressenter i respektive län. Frågan är om organisationernas politiska konstruktioner påverkar denna roll. För att ta ett exempel: Ett direktvalt organ, eller en länsstyrelse, behöver inte ta samma lokala hänsyn som ett kommunalt samverkansorgan när det exempelvis gäller att stödja etableringar eller investeringar. Det kommunala samverkansorganet är beroende av alla medlemskommunernas stöd i sitt agerande. Dessa olika perspektiv kan sannolikt påverka de olika organisationernas agerande, vilket i sin tur skapar skillnader i medborgarnas och företagens möjligheter att påverka politikens inriktning.

6.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Ett av syftena med decentralisering av delar av ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken var att medborgare och företag skulle få ökat lokalt och regionalt inflytande. Riksrevisionen kan konstatera att medborgarnas möjligheter till inflytande skiljer sig åt beroende på i vilket län de är bosatta i. I ett län där staten har kvar ansvaret finns ingen möjlighet till lokalt eller regionalt demokratiskt inflytande över användningen av 1:1-medel. I län där landsting har övertagit ansvaret (inklusive Gotlands kommun) har medborgarna möjlighet att direkt utkräva ansvar av de politiker som hanterar länets regionala tillväxtåtgärder. I län där kommunala samverkansorgan har övertagit ansvaret har medborgarna endast en indirekt möjlighet att påverka. Variationerna mellan de olika decentraliserade organisationsformerna sammanfattas nedan:

- Kommunala samverkansorgan styrs inte av en direkt vald församling till skillnad från kommuner och landsting. Därmed kan medborgarna i mindre utsträckning utkräva ansvar för förd politik.
- För att bli vald till den beslutande församlingen i ett kommunalt samverkansorgan krävs att individen är medlem i en medlemskommuns fullmäktige. Kriterierna för valbarhet skiljer sig därmed från kommuner och landsting.
- Kommunala samverkansorgan som styrs av en förbundsdirektion omfattas inte av kommunallagens krav på öppna sammanträden, utom när det handlar om sammanträdet där budgeten beslutas. Därmed finns en skillnad jämfört med kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan som styrs av ett fullmäktige.
- Kommunala samverkansorgan omfattas inte av kommunallagens krav på att välja fem revisorer. Därmed finns en skillnad jämfört med kommuner och landsting.

7 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av statliga medel till den regionala projektverksamheten. Medlen beslutas av tretton kommunala samverkansorgan, en kommun, tre landsting och samtliga länsstyrelser. Under de senaste fyra åren har anslaget för regionala tillväxtåtgärder uppgått till ungefär 1,5 miljarder kronor per år. Cirka 800 miljoner kronor har årligen beslutats av de regionala aktörerna inom den regionala projektverksamheten. Detta har således utgjort ungefär hälften av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom Utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Regeringens långsiktiga inriktning för det regionala tillväxtarbetet framgick av den Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013. I de årliga budgetpropositionerna, regleringsbrev avseende länsstyrelsernas och Tillväxtverkets verksamheter, samt villkorsbeslut avseende kommunala aktörer framgår politikens inriktning för det regionala tillväxtarbetet. Regeringen styr den övergripande inriktningen av projektverksamheten genom förordning om regionalt tillväxtarbete och förordning om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Regeringen styr även genom fördelning av medel till olika aktörer via regleringsbrevet för anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. De regionala utvecklingsstrategierna innehåller visioner, mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län.

Riksrevisionen har undersökt hur förvaltningen av de regionala projektmedlen fungerar utifrån ett antal riskområden som både statliga utredningar och forskning har pekat på kan förekomma i decentraliserade system. De identifierade områdena var styrning, uppföljning, ansvars- och uppgiftsfördelning samt tydlighet och transparens i förvaltningens struktur.

I detta kapitel presenteras Riksrevisionens slutsatser med avseende på de revisionsfrågor som ställdes inledningsvis.

7.1 Regeringens styrning och uppföljning av de regionala projektmedlen

Granskningens första revisionsfråga löd *Skapar regeringens styrning och uppföljning förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen?* För att besvara frågan har Riksrevisionen dels granskat hur regeringen styr projektverksamheten, dels hur regeringen följer upp projektverksamheten. I det följande redovisas iakttagelser om styrning och uppföljning av den regionala projektverksamheten. Dessa iakttagelser ligger till grund för svaret på den första revisionsfrågan.

7.1.1 Styrning av den regionala projektverksamheten

Riksrevisionens utgångspunkt för styrningen av projektverksamheten är att den ska uppfattas som tydlig. Vidare ska motiven bakom styrningen vara kända.¹²⁰

Sammantaget menar Riksrevisionen att den regionala projektverksamheten bedrivs i en komplex miljö av olika styrdokument, olika regleringar och olika förvaltningsnivåer. Detta medför att styrningen av de regionala projektmedlen inte uppfattas som tydlig. Dessutom minskar transparensen och försvårar insyn vilket riskerar att påverka effektiviteten negativt.

Mängden styrdokument och regleringar hindrar precisionen i styrningen. Den svaga kännedomen om motiven bakom regeringens tilldelning av regionala projektmedel riskerar vidare att påverka politikens legitimitet hos de regionalt beslutande aktörerna. Den komplexa miljön med olika regelverk, bemyndigandesystemet och försvårad möjlighet till anslagssparande har orsakat en extra administrativ börda för de regionala aktörerna.

Riksrevisionen konstaterar vidare att:

- Styrningen av de regionala projektmedlen omfattar en stor mängd olika dokument som påverkar vilka projekt som kan få bidrag till projektverksamhet. Det finns även en mängd olika regleringar som påverkar vilka projekt som inte kan få bidrag.
- De kommunala aktörerna gör olika tolkningar av uppdragen i villkorsbeslutet. Otydligheten handlar om huruvida medel från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder får användas till uppdragen i villkorsbeslutet och om uppdragen är extra uppdrag utöver de uppgifter som arbetet med regional tillväxt innebär.

¹²⁰ Bet. 2009/10: FiU38, Bet. 2007/08: FiU2 *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, ESV 2007:23 *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01: 101 och bet. 2003/04:JU1, Budgetlagen (2011:203).

- De regionala aktörerna gör också olika tolkningar av regleringen i förordningen om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken för hur projekt får samfinansieras med andra aktörer.
- De regionala aktörerna har låg kännedom om motiven bakom fördelningen mellan länen. De har också låg kännedom om motiven till fördelningen av medel mellan aktörer inom samma län.
- Medfinansiering med strukturfondsprojekt och landsbygdsprogram kan innebära att andra aktörer medverkar till försenade utbetalningar av medel. Medfinansieringen innebär också att de regionala aktörerna måste förhålla sig till två olika regelverk.
- I en majoritet av länen finns två separata beslutsfattare – länsstyrelse och kommunal aktör-, som fattar beslut relativt oberoende av varandra.
- De ändrade förutsättningarna för anslagssparande har lett till en högre press bland de regionalt beslutande aktörerna att betala ut medel under innevarande år. Det har också orsakat ökad administration.
- Cirka 47 procent av respondenterna uppgav att det finns problem med samordningen mellan regionala projektmedel och medel från strukturfonderna och/eller medel från landsbygdsprogrammet.

7.1.2 Uppföljning av den regionala projektverksamheten

Riksrevisionen anser att uppföljningen ska vara kopplad till de uppsatta målen och kunna ge en bild av i vilken utsträckning projektmedlen uppfyller sitt syfte.

I budgetlagen står att regeringen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Riksrevisionen kan konstatera att kopplingen mellan projektverksamhetens mål och resultat är vag. Utifrån de redovisningar som finns förefaller kännedomen om i vilken utsträckning de regionala projektmedlen bidrar till att uppfylla målet för den regionala tillväxtpolitiken vara låg. Detta medför i sin tur en försämrad möjlighet till ansvarsutkrävande.

Regeringens redovisning av de regionala projektmedlen hanterar inte frågan om hur medlen bidrar till målet med den regionala tillväxtpolitiken. Uppföljningen som görs på länsnivå är inte heller enhetlig och innehåller överskattningar av resultat utifrån rapporterade indikatorer. Detta försvårar en aggregering på nationell nivå. Det kan också konstateras att administrationen kring uppföljningen innehåller moment av dubbelarbete och dubbelrapportering. Dubbelarbetet och dubbelrapporteringen har medfört en extra arbetsbörda både vad gäller rapportering till Tillväxtverket och Tillväxtverkets rapportering till regeringen. Den extra arbetsbördan medför ökad arbetsinsats och det ökar i sin tur kostnaden.

Vidare kan Riksrevisionen notera att uppföljningen av de regionala projektmedlen uppvisar likheter med hur resultat generellt redovisas i resultatredovisningen till riksdagen. Frågan har bland annat uppmärksammats av en intern arbetsgrupp bestående av representanter från Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen. Arbetsgruppen påpekade att regeringens resultatredovisning generellt handlar mer om insatser och omvärldsfaktorer än om verksamhetens resultat.¹²¹

Riksrevisionen konstaterar vidare att:

- Varje beslut om projektstöd blir ett unikt ärende i Nyps. Det innebär att det förekommer dubbelredovisning i de fall det finns flera finansiärer.
- De regionala aktörerna tvingas till att rapportera samma information två gånger: En gång i Nyps och sedan ytterligare en gång till Tillväxtverket. Enligt Tillväxtverket beror detta på att beslutsfattarnas inrapportering i Nyps i många fall är bristfällig.
- I Nyps finns en stor mängd indikatorer inrapporterade. En aggregering av indikatorerna blir inte meningsfull eftersom de ej är tillräckligt väl preciserade.
- Den uppföljning som genomförs är mer av beskrivande karaktär än en analys av insatsernas resultat i förhållande till målen. Detta gäller såväl länens redovisning till regeringen, som regeringens redovisning till Riksdagen.

7.1.3 *Revisionsfråga 1: Skapar regeringens styrning och uppföljning förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen?*

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att regeringens styrning och uppföljning av de regionala projektmedlen kan förbättras i syfte att skapa tydligare förutsättningar för ett effektivt nyttjande av de regionala projektmedlen. För att åtgärda bristerna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- Klargöra villkorsbeslutets status i syfte att likrikta de olika tolkningar som görs av huruvida medel från anslag 1:1 får användas till uppdrag och återrapporteringskrav.
- Tydliggöra i vilken utsträckning de olika kommunala aktörerna får medfinansiera projekt med regionala projektmedel utifrån 5 § i förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

¹²¹ PM, Kartläggning av regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen för 2012, 2013-05-15.

- Tydligt redovisa motiven till hur medel till regional projektverksamhet fördelas till och inom landets län.
- Öka systematiken och skapa tydligare riktlinjer för en mer utförlig och sammanhållen uppföljning.
- Tydligare till riksdagen redovisa projektmedlens resultat i förhållande till deras syften.

Riksrevisionen kan konstatera att den borttagna möjligheten till automatiskt anslagssparande orsakar en ökad administrativ börda inom regionala projektmedel. Fördelen har varit att den finansiella kontrollen över statsbudgeten stärkts. De regionala projektens investeringar påverkas dock av omvärldsfaktorer som projekten inte kan styra. Således skulle en bättre hushållning med projektverksamhetens medel gynnas av möjligheten till ett automatiskt anslagssparande. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör väga fördelarna mot nackdelar med att återinföra ett automatiskt anslagssparande inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att:

- Ompröva behovet av rapportering utanför Nyps i syfte att minska administrationen.

7.2 Förvaltning av de regionala projektmedel och riksdagens grundläggande krav

Granskningens andra revisionsfråga löd *Uppfyller förvaltningen av regionala projektmedel riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen gällande ansvar, tydlighet och transparens?* För att besvara frågan anlät Riksrevisionen professor Olle Lundin och juris doktor Patrik Bremdal som undersökte ansvarsförhållandena mellan aktörer som beslutar och betalar ut regionala projektmedel.

Riksrevisionens utgångspunkt för frågan var att förvaltningen av regionala projektmedel ska vara transparent vilket kräver en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter och förvaltningsnivåer.

Förvaltningen av de regionala projektmedlen har allvarliga brister när det gäller ansvarsfördelning och transparens. Konstruktionen med Tillväxtverket som ansvarig för anslaget men inte för besluten är svårförenligt med det svenska offentlighetsrättsliga systemet för hur regeringen ska använda de statliga anslagen.

Förvaltningens organisering kring medeltilldelning ger inte förutsättningar för transparens och tydlighet i ansvarsförhållandena mellan staten och de kommunala aktörerna. Vidare saknas en möjlighet till statlig kontroll och insyn

då de kommunala aktörerna inte omfattas av statlig tillsyn. Tillväxtverket saknar formellt stöd och kapacitet att kunna följa upp och vidta åtgärder om de statliga medlen inte används för rätt ändamål. Inte heller omfattas de statliga medlen av statlig finansiell revision – 2012 uppgick den summan till drygt en halv miljard kronor. Sammantaget riskerar det att leda till bristande hushållning för statliga medel och försämrade möjligheter till ansvarsutkrävande.

Bristerna hanteras till viss del av ramöverenskommelser, men dessa saknar rättslig status. Riksrevisionen anser därför att det är ytterst tveksamt om ramöverenskommelser kan ses som en hållbar lösning.

Riksrevisionens konstaterar vidare att:

- Tillväxtverket ansvarar för det anslag som de kommunala aktörerna beslutar om.
- De kommunala aktörerna kan ses som offentligrättsliga organ. Det innebär att deras beslut om att tilldela medel kan ses som myndighetsutövning. De kommunala aktörerna omfattas således av 12 kap. 2 § i regeringsformen. Detta i sin tur medför att aktörernas bidragsbeslut är skyddade mot påverkan från utomstående. Således har Tillväxtverket inga möjligheter att påverka de beslut som fattas.
- Tillväxtverkets enda påverkansmöjlighet är att stoppa utbetalningar i de fall de riskerar att överskrida befintliga anslagsramar.
- Konstruktionen med att låta Tillväxtverket ansvara för det anslag som de kommunala aktörerna beslutar om medför otydliga ansvarsförhållanden.
- Ramöverenskommelserna är ett första steg till mot att förtydliga ansvaret mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna, men de är inte en hållbar lösning i längden. Detta eftersom överenskommelserna har alltför otydlig rättslig status. Exempelvis är det oklart vad som händer i de fall en ramöverenskommelse inte efterlevs.
- Konstruktionen med att låta en statlig myndighet ansvara för medel som en icke-statlig aktör beslutar om är svårförenlig med principerna för det svenska systemet för hantering av statliga anslag. Principen är att en myndighet som får ett anslag även ansvarar för dess användning.
- De kommunala aktörerna har enligt regelverket ansvar för tillsyn över de aktörer som ansöker och beviljas medel från anslaget. Detta medför att aktörerna har ansvar för medlen som betalas ut även om det är Tillväxtverket som betalar ut dem.
- Det saknas tillsyn över de kommunala aktörernas beslut om utbetalning av projektmedel.

7.2.1 *Revisionsfråga 2: Uppfyller förvaltningen av regionala projektmedel riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen gällande ansvar, tydlighet och transparens?*

Förvaltningen av regionala projektmedel karaktäriseras av otydlighet i ansvarsfördelning samt är organiserad på ett sätt som inte är i linje med hur statliga anslag ska användas. Riksrevisionen anser att förvaltningen av de regionala projektmedlen inte uppfyller riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning vad gäller ansvar, tydlighet och transparens, vilket skapar risker för bristande hushållning med statens medel. För att åtgärda bristerna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- Överväga att i förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken eller på annat sätt tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna i syfte att långsiktigt säkerställa god ekonomisk kontroll av statens medel.
- Säkerställa att de statliga projektmedel som beslutas av icke-statliga aktörer omfattas av statlig tillsyn.

7.3 Riksrevisionens observationer gällande medborgarnas möjligheter att påverka

Som en del i granskningen har Riksrevisionen undersökt hur medborgarnas möjligheter att påverka användningen av de regionala projektmedlen i sina län varierar. Riksrevisionen tar inte ställning till hur uppgiftsfördelningen inom det regionala tillväxtarbetet bör se ut. Detta är en fråga för regering och riksdag. Riksrevisionen konstaterar dock att decentraliseringen har skett på olika sätt i olika län. Möjligheten att skapa kommunala samverkansorgan för samarbete på länsnivå har öppnat upp för en stor flexibilitet gällande organisation. Flexibiliteten har inneburit stor frihet att forma den egna organisationen efter lokala och regionala önskemål. Samtidigt har den lett till en ökad organisatorisk heterogenitet.

Den organisatoriska heterogenitet som präglar hanteringen av de statliga regionala projektmedlen leder till olika förutsättningar för påverkan, insyn och kontroll.

Riksrevisionen kan också konstatera att organisatorisk heterogenitet bidrar till komplexitet.

Regeringen aviserade i skrivelse 2013/14:61 en utredning om demokratisk delaktighet och inflytande. Mot bakgrund av ovan redovisade variationer gällande medborgarnas möjligheter att påverka rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- Överväga möjligheten att i samband med den planerade utredningen närmare undersöka den asymmetriska decentraliseringens demokratiska effekter.

7.4 Sammanfattande slutsatser

Förändringen av hur de statliga regionala projektmedlen förvaltas kan ses i ljuset av en allmän trend som under de senaste decennierna präglats av den svenska statsförvaltningen. Statens roll har ändrats i takt med att dess relationer till det omgivande samhället blivit tätare och mer komplexa. Olika utredningar och forskningen har pekat på brister i förutsättningarna för utövandet av grundläggande förvaltningsmoment såsom styrning, uppföljning, ansvar och uppgiftsfördelning samt tydlighet och transparens. Vidare har frågor kring medborgarnas möjligheter till förståelse, insyn och förmåga att påverka uppmärksamats.

Riksrevisionen kunde inledningsvis konstatera att förvaltningsstrukturen för den regionala tillväxtpolitiken bär tydliga drag av den beskrivna förändringen. Det innebär att området berör många aktörer på flera samhällsnivåer och att organisationen är komplex.

Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen, utifrån beskrivna riskområden, granskat om regeringens förvaltning av regionala projektmedel har svarat upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning.

Den övergripande slutsatsen är att regeringens förvaltning av regionala projektmedel inte uppfyller riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen med avseende på tydlighet och transparens. Detta riskerar att motverka riksdagens mål med en offentlig förvaltning som bidrar till en hållbar tillväxt.

Granskningen visar att beslutsmakten över de regionala projektmedlen är fördelad på många aktörer i form av olika organisationstyper. Verksamheten präglas av komplexitet, heterogenitet och otydligheter i ansvarsfördelningen. Riksrevisionens övergripande slutsats är att förvaltningen av de regionala projektmedlen uppvisar brister i linje med de risker som inom forskningen förknippas med komplexa flernivåsystem och långtgående decentralisering av ansvar. Sammantaget leder otydligheten inom styrning, uppföljning, ansvarsfördelning och bristen på tillsyn och kontroll till att det finns en uppenbar risk för att budgetlagens mål om att god hushållning ska iakttas inte uppfylls.

Den regionala projektverksamheten utgör ett exempel på att komplexa och heterogena strukturer riskerar att leda till ett antal olika problem. Det finns sannolika skäl att anta att andra områden med liknande strukturer uppvisar samma typ av problem vad gäller styrning, uppföljning, kontroll och ansvarsutkrävande.

Sammantaget finns det en risk för att den regionala tillväxtpolitikens legitimitet minskar då området till stor del utgörs av de regionala projektmedlen. Riksrevisionen anser att det är viktigt att uppmärksamma dessa risker i ljuset av den pågående samhällsutvecklingen där statens roll förändras och komplexiteten tycks öka.

8 Referenslista

Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin (2010) *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället*. Kapitel i (red.) Rothstein, Bo, *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Ahlbäck Öberg, Shirin (1999) *Att kontrollera staten – den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Diss. Uppsala Universitet.

Bache, Ian & Flinders, Matthew (2010) *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press.

Pierre, Jon (2010) *Decentralisering, governance och institutionell förändring*. Kapitel i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Pierre, Jon. (2009) *Tillväxtpolitikens styrningsproblem*. Kapitel i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.

Sundström, Göran (2005) *Målstyrningen drar åt skogen – om government och governance i svensk skogspolitik*. SCORE Rapportserie 2005:6.

Sällvin (2005) *Regionalpolitiska propositioner 1964–2002*.

Offentligt tryck

Bet. 2013/14:KU30. *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län*.

Bet. 2009/10: FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Bet. 2009/10: KU37. *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*.

Bet. 2007/08: FiU2. *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Bet. 2007/08: NU2. *Utgiftsområde 19 Regional utveckling*.

Bet. 2003/04: JUU1. *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*.

Bet. 2001/02: KU7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*.

Bet. 2000/01:FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m.*

Ds 2013:67. *Regionalt utvecklingsansvar i Östergötlands län, Kronobergs län och Jämtlands län.*

Ds 2009:69. *Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.*

Näringsdepartementet. *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.*

Näringsdepartementet (2012). *Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram.*

Näringsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Näringsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Näringsdepartementet. *Villkorsbeslut för regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan inom utgiftsområde 19 för budgetåren 2010, 2011, 2012 och 2013.*

Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014.*

Prop. 2013/14:46. *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län.*

Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*

Prop. 2009/10:156. *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008.*

Prop. 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006.*

Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Prop. 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen.*

Rskr. 2000/01:101. *Årsredovisning för staten 2000.*

SFS 2011:203. *Budgetlag.*

SFS 2011:223. *Anslagsförordning.*

SFS 2007:713. *Förordning om regionalt tillväxtarbete.*

SFS 2003:596. *Förordning om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.*

SFS 2009:145. *Förordning med instruktion för Tillväxtverket.*

SFS 1991:900. *Kommunallag.*

Skr. 2009/10:221. *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning.*

Skr. 2012/13:154. *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning – en sammanfattning av "Nationell strategisk rapport för Sverige 2012".*

Socialdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna.*

SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform.*

SOU 2007:13. *Regional utveckling och regional samhällsorganisation.*

SOU 1996:137. *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan.*

SOU 1995:27. *Regional framtid.*

Myndighetsrapporter

ESV. Rapport 2013:18 *Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder.*

ESV. Rapport 2007:23 *Resultat och styrning i statsförvaltningen.*

ITPS. Rapport A2005:011 *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik – Retorik och substans i den regionala tillväxtpolitiken.*

Tillväxtanalys. Rapport 2013:02 *Att utveckla regioners lärande.*

Tillväxtanalys. Rapport 2012:18 *Från aktiv lokaliseringpolitik till regional politik.*

Tillväxtverket (2012). *En samlad bild av regionalt tillväxtarbete.* Tillväxtverkets sammanställning av uppdrag 12 regleringsbrev för 2012.

Tillväxtverket (2012). *Förslag till hur uppföljningen av projektverksamheten kan förbättras.* Återrapportering av uppdrag 10 i Tillväxtverkets regleringsbrev.

Tillväxtverket (2013). Rapport 0158 *Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet. Budgetåret 2012.*

Övrigt

SKL (2004). *Styrkan i samverkan – Regionfrågans utveckling i landet 2004*.

OECD (2010). *OECD Territorial Reviews Sweden 2010*.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om regeringens förvaltning av de regionala projektmedlen har svarat upp mot riksdagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen gällande styrning, uppföljning, ansvars- och uppgiftsfördelning samt tydlighet och transparens.

Riksrevisionen kan konstatera att förvaltningen av regionala projektmedel inte uppfyller riksdagens krav inom de nämnda områdena. Det riskerar att motverka riksdagens mål med att den offentliga förvaltningen ska bidra till en hållbar tillväxt.

Granskningen visar på problem med att beslutsmakten över regionala projektmedel är fördelad på många aktörer av olika organisationstyper. Verksamheten präglas av komplexitet, heterogenitet och otydlighet i ansvarsfördelningen. Förvaltningen av de regionala projektmedlen uppvisar således brister i linje med vad som inom forskningen förknippas med komplexa flernivåsystem och långtgående decentralisering av ansvar.

Sammantaget leder otydligheten inom förvaltningen till att det finns en risk för att budgetlagens mål om god hushållning inte uppnås. För att bättre uppfylla riksdagens mål lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer, bland annat om att öka systematiken i uppföljningen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 343 1

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

