

# Fokus på hållbar tillväxt?

*Statens stöd till regional projektverksamhet*

ISBN 91 7086 062 9

RiR 2005:28

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

---

Till  
Regeringen  
Näringsdepartementet

Datum 2005-12-15  
Dnr 31-2005-0373

## Fokus på hållbar tillväxt?

### *Statens stöd till regional projektverksamhet*

Riksrevisionen har granskat den regionala projektverksamhet som bedrivs inom den regionala utvecklingspolitiken. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet, Nutek, Institutet för tillväxtpolitiska studier samt länsstyrelserna i Gävleborgs län, Västernorrlands län och Norrbottens län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till granskningsrapporten.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller rekommendationer riktade till regeringen. Nutek, länsstyrelserna, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan berörs dock av rekommendationerna, varför rapporten överlämnas även till dessa.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Granskningen har genomförts av revisionsdirektör *Ingemar Delveborn* (föredragande), revisionsledare *Christian Jonsson* och revisionsdirektör *Viveka Karlestrand*. Revisionschef *Annika Nordlander Finn* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Ingemar Delveborn

*För kännedom*

Nutek

Länsstyrelserna

Kommunala samverkansorgan

Regionala självstyrelseorgan

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskningen	12
1.2 Revisionsfrågor	12
1.3 Granskningsnormer	13
1.4 Metod	13
1.5 Avgränsningar	14
2 Om projektverksamheten	15
2.1 Knappt en miljard kronor beviljas per år	15
2.2 Många stödgivare	16
2.3 Uppgifter om antalet projekt saknas	17
2.4 Målet med projekten är hållbar tillväxt	18
2.5 Projektverksamheten regleras i en förordning	19
2.6 Projektmedlen ska finansiera regionala tillväxtprogram	20
2.7 Verksamheten ska bedrivas i programform	21
2.8 Projektmedlen ska även medfinansiera strukturfonder	21
2.9 Resultatindikatorer finns bara för strukturfondsprojekt	22
2.10 Nutek-rapport ersätter åiterrapporteringskrav	23
2.11 Kortfattad rapportering till riksdagen	23
3 Är projekten fokuserade på hållbar tillväxt?	25
3.1 Statsmakternas krav på projektverksamheten	25
3.2 Vilka projekt får stöd?	26
3.3 Fokuseringen på tillväxt varierar	28
3.4 En tredjedel av projekten har låg fokusering på tillväxt	30
3.5 Miljö- och jämställdhetsfrågor är nedtonade	35
3.6 Inomregionala prioriteringar görs sällan	38
3.7 lakttagelser	39
4 I vilken omfattning är näringslivet involverat?	41
4.1 Statsmakternas syn	41
4.2 Offentliga medel dominerar finansieringen	42
4.3 Projektägare är oftast offentliga organ	42
4.4 Vissa faktorer missgynnar näringslivets involvering	43
4.5 lakttagelser	44

5	Har ambitionerna om programformen uppfyllts?	45
5.1	Programformen ska vara ett strategiskt verktyg	45
5.2	Allmänt om program som arbetsform	45
5.3	Kopplingen mellan tillväxtprogram och projektverksamhet är ibland svag	46
5.4	Användningen av policydokument varierar	47
5.5	Sällan motiveringar vid beslut	48
5.6	Skillnader i handläggning mellan centrala och regionala projektmedel	49
5.7	Iakttagelser	49
6	Brister i kunskapen om projektverksamheten	51
6.1	Statsmakternas krav på uppföljning	51
6.2	Uppföljningen avser främst ekonomiska faktorer	52
6.3	Utvärderingar görs sällan	53
6.4	Enhetliga indikatorer saknas	54
6.5	Brister i informationen till regeringen	56
6.6	Iakttagelser	59
7	Slutsatser och rekommendationer	61
	Bilaga 1: Förteckning över stödgivare	67
	Bilaga 2: Metod	69
	Bilaga 3: ITPS rapport "Hur utvärderas företagsstöd och regionalt projektstöd"	71

# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den projektverksamhet som bedrivs inom den regionala utvecklingspolitiken. Årligen beviljas närmare 900 miljoner kronor av statliga medel till denna stödform. Den centrala frågan i granskningen har varit om projektverksamheten har fokus på det av statsmakterna beslutade målet om hållbar tillväxt.

## Utgångspunkter för granskningen

Historiskt har regionalpolitiken dominerats av olika former av företagsstöd, som syftat till att upprätthålla sysselsättningen i ekonomiskt svagare regioner. I slutet av 1990-talet beslutade riksdagen att ändra regionalpolitiken så att den mer skulle inriktas på att främja hållbar tillväxt och i mindre grad än tidigare betona sysselsättningseffekter. De regionalpolitiska insatserna har också gradvis förändrats, genom att de numera domineras av den regionala projektverksamheten, medan de direkta företagsstöden minskat.

Den regionala projektverksamheten bedrivs på så sätt att regionala organ tar emot och beviljar ansökningar om medel till att starta projekt som ska ha syftet att bidra till målet om hållbar tillväxt. De regionala organen är länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan som alla får medel av staten genom ett särskilt anslag. EU, kommuner, landsting, andra statliga myndigheter, privata företag och privata institutioner är också betydande medfinansiärer av den regionala projektverksamheten.

Motivet till granskningen är i huvudsak de iakttagelser om brister i målstyrningen och i kunskapen om resultatet av projektverksamheten som gjordes i Riksrevisionens tidigare granskning ”Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt? (RiR 2005:6). Föreliggande granskning syftar till att belysa omfattningen och karaktären på dessa brister.

Fyra revisionsfrågor har ställts i granskningen:

- Är projektverksamheten fokuserad på att uppfylla statsmakternas mål om hållbar tillväxt?
- I vilken omfattning är näringslivet involverat i projekten?
- Har ambitionerna om arbete i programform uppfyllts?
- Varför brister kunskapen om resultatet av den regionala projektverksamheten och går det att skaffa ökad kunskap?

Granskningen har i huvudsak skett genom en urvalsundersökning, där 150 projekt som avslutats under perioden 1 januari 2004–30 april 2005 har granskats och analyserats. Den metod som valts, s.k. obundet slumpmässigt urval, gör det möjligt att dra slutsatser om hur den regionala projektverksamheten som helhet fungerar.

## Slutsatser

Granskningen visar att fokuseringen på målet om hållbar tillväxt varierar påtagligt mellan olika projekt. Ungefär två tredjedelar har enligt Riksrevisionen en viss eller en hög fokusering på ekonomisk tillväxt, medan den återstående tredjedelen av alla projekt har en låg fokusering. Denna tredjedel motsvarar beloppsmässigt ca 170 miljoner kronor per år. Granskningen visar också att de s.k. hållbarhetsdimensionerna, som särskilt handlar om miljö- och jämställdhet, är påtagligt nedtonade i stödgivningen.

---

*Riksrevisionens samlade bedömning är att betydande statliga medel till den regionala projektverksamheten används på ett ineffektivt sätt i förhållande till statsmakternas mål om hållbar tillväxt. Ansvaret för dessa brister ligger främst hos regeringen, men till viss del även hos länsstyrelser, Nutek och andra stödgivare.*

---

### *Många projekt saknar näringslivsanknytning*

Enligt statsmakterna ska näringslivets behov vara styrande i stödgivningen. Granskningen visar dock att näringslivet främst engagerar sig i större projekt med tydlig näringslivsanknytning. Alltför många andra projekt saknar tillräcklig involvering av näringslivet. Det finns även olika faktorer som missgynnar näringslivets och olika privata konstellationers möjligheter att vara projektägare. Detta har lett till att offentlig sektor inte bara i betydande omfattning är finansiärer av stöden, utan även mottagare av medlen.

I ca 20 procent av alla projekt är stödgivaren även projektägare och har därmed gett medel till sig själv. Stödgivaren kommer då både att initiera, besluta, genomföra och följa upp resultaten av sina egna projekt. Detta är enligt Riksrevisionen olämpligt. Vissa projekt skapar också en rundgång av offentliga medel, t.ex. genom att medel beviljas till projekt som syftar till att åstadkomma en ansökan riktad till en annan myndighet. Projekt av dessa slag har oftast låg måluppfyllelse. I granskningen (se kapitel 3) redovisas ett antal exempel på denna typ av projekt.



### *Vissa projekt har karaktär av ordinarie verksamhet*

Länsstyrelser och andra stödgivare beviljar i bland medel till projekt som snarast kan bedömas vara ordinarie arbetsuppgifter för myndigheter och kommuner. Dessa projekt har oftast låg måluppfyllelse och framstår som anslagsförstärkningar för myndigheterna. Enligt Riksrevisionen strider troligen sådana beslut dessutom mot förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken. Enligt 5 § nämnda förordning får projekt inte avse åtgärder inom ordinarie statlig eller kommunal verksamhet.

### *Miljö- och jämställdhetsfrågor är påtagligt nedtonade*

Begreppet hållbar tillväxt har även en ekologisk och en social dimension, där särskilt miljö- och jämställdhetsfrågorna har lyfts fram som viktiga från statsmakternas sida. Granskningen visar dock att det är sällan som miljö- och jämställdhetsaspekter aktivt prövas vid beslutstillfällena. Det är också få projekt som har en tydlig inriktning på att förbättra miljön eller jämställdheten. Riksrevisionens slutsats är därför att den regionala projektverksamheten i dag knappast har några effekter i dessa dimensioner.

### *Beslutsprocessen är inte transparent*

Länsstyrelser och andra stödgivare har organiserat beslutsfattandet så att det är svårt att se vilka prioriteringar och bedömningsgrunder som ligger bakom besluten. Varje ansökan prövas för sig allt eftersom de kommer in, samtidigt som formella avslag undviks. Potentiella ansökare har då svårt att få en uppfattning vad som krävs för att ett projekt ska kunna få bidrag. Stödgivarnas opartiskhet kan också ifrågasättas vid fördelning av stöden, inte minst med tanke på att stödgivarna beviljar medel till den egna organisationen i ca 20 procent av fallen. För att stärka förtroendet för projektverksamheten är det enligt Riksrevisionen viktigt att de beslutsprocesser som används är transparenta.

### *Lärandet är otillräckligt*

Granskningen visar att det sällan sker några utvärderingar av projekten efter att de avslutats, trots att förordningen om projektverksamhet anger att så ska ske. Vidare saknas enhetliga och adekvata indikatorer för projektverksamheten. De indikatorer som används i projekten säger oftast inget om måluppfyllelsen. Utvärderingarna försvåras också av att

det finns alltför många små projekt av bagatellartad karaktär. Riksrevisionens slutsats är att varken regeringen eller stödgivarna har tillräcklig kunskap om stödgivningens effekter.

## Rekommendationer

Enligt Riksrevisionen är bristerna inom den regionala projektverksamheten så betydande att det finns skäl för regeringen att överväga en mer grundläggande omprövning av hur stödsystemen inom den regionala utvecklingspolitiken bör vara utformade.

Inom ramen för den regionala projektverksamhet som den är utformad i dag kan regeringen relativt omgående öka effektiviteten och måluppfyllelsen genom följande åtgärder.

- *Ge projektverksamheten en tydligare inriktning mot hållbar tillväxt*, genom att i styrdokument klargöra att medel inte bör beviljas till egen organisation och att stöden inte får medföra en rundgång av offentliga medel. Tydliga krav bör också ställas på att miljö- och jämställdhetsfrågorna aktivt ska prövas i varje ärende.
- *Skapa ökad transparens i beslutsfattandet*, genom att säkerställa att programinriktningar och beslutskriterier redovisas öppet, samtidigt som ansökningar jämförs med varandra under en avgränsad ansökningsperiod. Både bifall och avslag på ansökningar bör motiveras skriftligt.
- *Säkerställ att utvärderingar genomförs*, genom att ansvariga myndigheter och stödgivare får i uppdrag att utveckla enhetliga indikatorer inriktade mot måluppfyllelsen, samt att genomföra utvärderingar en tid efter att projektet avslutats.
- *Ta initiativ till att projekten blir färre och större*, dels för att möjliggöra en ökning av näringslivets involvering i projekten, dels för att underlätta utvärderingar och därmed öka måluppfyllelsen.
- *Öka kontrollen av regelefterlevnaden*, genom att ge en myndighet ett tydligt uppdrag att löpande bedriva sådan kontroll. Särskilt bör kontrolleras att projekten inte finansierar ordinarie verksamhet hos stödgivare eller andra myndigheter.

# 1 Inledning

Regionalpolitiken har förändrats påtagligt under senare år. När regionalpolitiken etablerades i Sverige under 1960-talet var syftet främst att upprätthålla sysselsättningen i regioner med låg tillväxt. Historiskt har den regionala stödgivningen dominerats av direkta företagsstöd. Länsstyrelserna har sedan budgetåret 1979/80 haft möjlighet att bevilja medel till projektverksamhet som ska främja regional utveckling.

EU-inträdet 1995 och två riksdagsbeslut, 1997 och 2001, ledde till förändringar av regionalpolitiken<sup>1</sup>. Den skulle nu mer inriktas på att främja hållbar tillväxt lokalt och regionalt och mindre betona sysselsättningseffekter. Riksdagsbeslutet 2001 grundades på en utredning (SOU 2000:87), som innehöll flera förslag i denna riktning. Riksdagsbeslutet ledde också till att politikområdet Regionalpolitik och delområdet Regional näringspolitik slogs samman till det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik. EU-inträdet och nämnda riksdagsbeslut har också bidragit till att den regionala projektverksamheten numera utgör den dominerande formen av stödgivning.

Så kallade regionala tillväxtavtal etablerades i varje län år 2000 och ersattes år 2004 av regionala tillväxtprogram. Projektverksamheten ska främst bedrivas inom ramen för dessa tillväxtprogram samt inom ramen för EG:s strukturfondsprogram.

Målet för det nya politikområdet är "Väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet". Målet för det programlagda regionala utvecklingsarbetet är ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling.

Det framhölls i propositionen från 2001 att hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till en hållbar utveckling. Insatserna skulle därmed fortsättningsvis bidra till den hållbara utvecklingen genom att öka tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner och på så sätt öka även den nationella tillväxten. Med hållbar avsågs att politiken ska bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden.

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:62 Regional tillväxt för arbete och välfärd, bet. 1997/98:AU11, respektive prop. 2001/02:4 Om en politik för tillväxt och livskraft i hela landet, bet. 2001/02:NU04.

## 1.1 Motiv för granskningen

Riksrevisionen genomförde under 2004–2005 en granskning av de regionala stöden ("Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt", RiR 2005:6). Granskningen hade en förhållandevis bred uppläggning och behandlade styrningen av flertalet stöd under anslag 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder. I granskningen redovisades dels vissa kritiska synpunkter på projektverksamheten, dels att kunskapen om denna verksamhet var bristfällig.

Riksrevisionen fann i granskningen att regeringen inte har formulerat tydliga och mätbara mål för de aktuella stödformerna. Rapporten visade också att de stödgivande myndigheterna har svårt att redovisa en konkret innebörd av begreppet tillväxt. Det finns därför en risk för att projektverksamheten bedrivs utan tillräcklig fokusering på de mål som är formulerade av riksdagen.

Riksrevisionen riktade också kritik mot att återrapporteringen av projektverksamheten var närmast obefintlig och att det även saknades grundläggande uppgifter om verksamheten. Detta trots att projektverksamheten numera utgör den dominerande formen av regional stödgivning. Det konstaterades också att dessa brister berodde på att det saknades tillräcklig kunskap om hur projektverksamheten närmare bedrivs och dess effekter. Möjligheterna att successivt effektivisera stödgivningen genom lärande försvåras därmed.

En genomgång som Riksrevisionen gjorde i en förstudie gav indikationer om att den offentliga sektorn inte bara är stödets huvudsakliga finansierare utan även dominerar i rollen som projektägare. Dessa uppgifter ska då ställas mot innehållet i regeringens riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram, där det sägs att det är av särskild betydelse med deltagande från näringslivet, särskilt vad gäller finansiering.

## 1.2 Revisionsfrågor

Mot bakgrund av den problembild som ovan redovisas har vi i denna granskning ställt följande tre revisionsfrågor:

- Är projektverksamheten fokuserad på att uppfylla målen om hållbar tillväxt?
- I vilken omfattning är näringslivet involverat i projekten?
- Varför brister kunskapen om den regionala projektverksamheten och går det att skaffa ökad kunskap?

Under arbetet med granskningen har vi funnit att ytterligare en revisionsfråga har varit motiverad, nämligen om verksamheten bedrivs i

programform i den meningen som statsmakterna redovisat i proposition 2001/02:4.

### 1.3 Granskningsnormer

Utgångspunkten för granskningen är de intentioner som statsmakterna har för de regionala stöden i allmänhet och för projektverksamheten i synnerhet. Riksdagen har främst angett riktningen för de regionala stöden i allmänhet, medan det främst är regeringen som formulerat mer preciserade syften för projektverksamheten och då främst i regleringsbrev och förordningar.

De två riksdagsbesluten 1997 och 2001 är redan nämnda och särskilt det sistnämnda riksdagsbeslutet utgör en central utgångspunkt för granskningen. Vid granskningen av hur de stödgivande myndigheterna bedrivit sin verksamhet har även förordningen (2003:596) om projektverksamheten varit en viktig norm.

När det gäller krav på uppföljning är en utgångspunkt de bestämmelser som finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Frågor som rör uppföljningsbara mål har också behandlats flera gånger av riksdagen, t.ex. i utskottsbetänkanden från finans- och näringsutskotten.

### 1.4 Metod

Den huvudsakliga datainsamlingen har skett genom en granskning av ett urval akter för projektverksamheten. I Nuteks (Verket för näringslivsutveckling) s.k. STINS-databas finns alla projekt redovisade, med olika grundläggande uppgifter. Urvalsramen har bestått av samtliga ärenden rörande projektverksamhet, som enligt uppgifter i STINS-databasen avslutats under år 2004 t.o.m. april 2005.

Urvalsdatabasen består av 1 572 ärenden. I 41 fall pengar har inga pengar betalats ut till projektet trots att det har avslutats. Sannolikt beror detta på att projekten aldrig har startat eller att de avslutats i ett tidigt skede. Dessa 41 projekt ingår inte i den databas varifrån vi har dragit ärenden för aktgranskning eftersom det sannolikt inte finns slutrapporter eller annan dokumentation som vi har varit intresserade av att granska. Däremot ingår samtliga 1 572 ärenden i uppgifter som redovisas om den totala populationen.

Från de 1 531 ärendena i Nuteks databas har 150 ärenden valts ut med hjälp av statistisk metod (s.k. obundet slumpmässigt urval). Därmed är resultatet av aktgranskningen generaliserbar för hela populationen, dvs. all

projektverksamhet under den aktuella tidsperioden. En mer utförlig metodbeskrivning av den statistiska urvalsundersökningen finns i bilaga 2.

Företaget Statisticon AB har av Riksrevisionen anlåtts som statistiskt stöd i granskningen. Företaget har även ansvarat för innehållet i bilaga 2.

Vi har också intervjuat företrädare för myndigheter och andra organisationer. Hit hör Regeringskansliet, Nutek, stödgivande myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting. Vi har också genomfört telefonintervjuer med bl.a. Företagarna och Svenskt Näringsliv. Vi har också tagit del av skriftlig information som funnits tillgänglig. Hit hör olika rapporter från Nutek och länsstyrelser, regleringsbrev, författningar samt viktigare propositioner.

Riksrevisionen har gett Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) ett uppdrag att kartlägga och analysera genomförda utvärderingar av regionala utvecklingsinsatser i Sverige. I uppdraget har också legat att ge förslag till åtgärder för att underlätta framtida utvärderingar. Uppgifter i den rapport som ITPS lämnat till Riksrevisionen har också använts i denna granskning. ITPS rapport återfinns redovisad i sin helhet i bilaga 3.

## 1.5 Avgränsningar

Granskningen omfattar den projektverksamhet som bedrivs under anslag 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder. Övriga stödformer som finansieras under detta anslag har inte granskats.

Granskningen är inriktad mot den regionala projektverksamheten där länsstyrelser, samverkansorgan och självstyrelseorgan är beslutsfattare.

Den centrala projektverksamheten, som beloppsmässigt svarar för ca 10 procent av den totala projektverksamheten och där Nutek är beslutsfattare, har inte ingått i granskningen, annat än i de fall Nutek använt dessa centrala medel till att medfinansiera den regionala projektverksamheten.

## 2 Om projektverksamheten

I detta kapitel beskrivs den regionala projektverksamheten, med betoning på kostnader, mål och regelverk.

### 2.1 Knappt en miljard kronor beviljas per år

De medel som staten direkt anslår för den regionala utvecklingspolitiken är samlade på anslag 33:1. Projektverksamheten är här en av flera stödformer. Det finns möjligheter för flertalet stödgivande myndigheter att prioritera mellan de olika stödformerna under anslaget. I detta val har myndigheterna i allt högre grad kommit att kanalisera stöden till projektmedel. Projektverksamheten är numera den mest betydande stödformen, vilket framgår av tabell 1.

**Tabell 1.** Beviljade stöd åren 2000–2004 (miljoner kronor) från anslag 33:1

Stödform År	Projektmedel	Reg. utv. bidrag	Lands- bygdsstöd	Selektivt syssels. bidrag	Sådd- finans- iering
2000	502,4	364,2	252,2	308,4	0,5
2001	921,0	401,0	240,4	203,7	2,9
2002	879,9	477,5	281,4	84,7	17,6
2003	945,8	321,3	274,3	47,0	33,4
2004	935,5	519,8	262,3	108,6	42,1

Källa: Uppföljning och resultatvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, Nutek.

Av de totala beviljade projektmedlen under år 2004 beviljade Nutek 88 miljoner kronor och de regionala beslutsmyndigheterna 847 miljoner kronor. Det finns samtidigt stora skillnader i beviljade volymer mellan olika län. Länsstyrelsen i Västerbottens län beviljade t.ex. 126 miljoner kronor under år 2004, medan Länsstyrelsen i Stockholms län beviljade 300 000 kronor samma år. Skillnaden beror främst på olika anslagsnivåer för länen, men även på länens prioriteringar.

Den regionala projektverksamheten omsluter totalt betydligt större belopp än 847 miljoner kronor som finansieras över anslag 33:1. Främst är det EU som tillskjuter betydande belopp, men även andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer medfinansierar i projekten.

Det finns inget enkelt sätt att få fram hur stor den totala finansieringen är till den regionala projektverksamheten. Vi har dock inom ramen för granskningen gjort en uppskattning, baserad på uppgifter som vi har

funnit i samband med aktgranskningen. Vi har gjort en uppräknig till riksnivå av de projekt i aktgranskningen där vi har funnit uppgifter om fullständig finansiering (111 av 150 akter).

Med denna beräkningsgrund har vi funnit att den totala finansieringen för år 2004 kan uppskattas till knappt 3,7 miljarder kronor, vilket i så fall innebär att mer än 2,8 miljarder kronor finansierar den regionala projektverksamheten vid sidan av anslag 33:1. En stor del av detta belopp utgörs av EU-medel om ca 1,3 miljarder kronor. Av resterande medel kommer ca 0,5 miljarder kronor från kommuner och landsting samt nästan lika mycket från andra statliga aktörer. Härutöver finansieras den regionala projektverksamheten med drygt 0,5 miljarder kronor av privata företag, privatpersoner och ideella organisationer.

Denna uppskattning är relativt osäker, då bortfallet är förhållandevis stort till följd av brister i projektakterna. Bortfallet bedöms främst gälla projekt med många finansiärer, där vi i det enskilda fallet inte kunnat härleda den totala finansieringen. Troligen finns ett positivt samband mellan storleken på projekten och antalet finansiärer, vilket i så fall indikerar att den uppskattade totalfinansieringen om 3,7 miljarder kronor kan vara en underskattning.

## 2.2 Många stödgivare

Det finns fler än 30 myndigheter och andra organ som erhåller medel från anslag 33:1 för att i sin tur finansiera bl.a. den regionala projektverksamheten.

Nutek beslutar om projektmedel på central nivå (s.k. central projektverksamhet). Inriktningen på denna projektverksamhet är att stärka näringslivets utveckling och projekten ska ha nationell tillämpbarhet. Nutek disponerar också medel för resurscentrum för kvinnor, vars syfte är att bidra till att förbättra kvinnors villkor och förutsättningar inom de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen. Nutek ska följa den regionalpolitiska stödgivningen och till regeringen rapportera iakttagelser av betydelse. Nutek ska också följa upp den regionalpolitiska stödgivningen samt genom bl.a. utbildning sprida erfarenheter från denna uppföljningsverksamhet.

Länsstyrelserna beslutar om ärenden rörande regional projektverksamhet. De ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska vidare följa och främja respektive läns utveckling



samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet.

I vissa län har regionala självstyrelseorgan övertagit ansvaret från länsstyrelsen för hela respektive delar av den regionala utvecklingspolitiken. Verksamheten vid självstyrelseorganen regleras i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. I dag finns två sådana självstyrelseorgan, i Skåne och Västra Götalands län.

Även s.k. samverkansorgan har på ett motsvarande sätt övertagit delar av ansvaret från länsstyrelserna. Samverkansorganens verksamhet regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. De utgör en sammanslutning av kommuner till kommunalförbund som fått särskilda uppgifter att svara för regionala utvecklingsfrågor. Det har inrättats successivt under senare tid och numera finns sådana samverkansorgan i ett knappt tiotal län.

Som framgår av tabell 2 har utvecklingen av självstyrelse- och samverkansorganens totala beviljade medel ökat under de senaste åren, främst beroende på att samverkansorganen blivit fler.

**Tabell 2.** Beviljade medel fördelat efter beslutande organ, miljoner kronor

Beslutsorgan År	Länsstyrelser		Samverkans- och självstyrelseorgan		Totalt	
	Totalt	Varav projektmedel	Totalt	Varav projektmedel	Totalt	Varav projektmedel
2002	1 641,1	736,4	154,1	97,1	1 795,2	833,5
2003	1 329,2	669,3	221,9	151,5	1 551,1	820,8
2004	1 327,3	649,0	252,7	198,4	1 580,0	847,3

Källa: Uppföljning och resultatvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, Nutek.

Det bör noteras att ovanstående tabell redovisar beviljade medel av stödgivarna och sålunda inte de totala medel som är anslagna av statsmakterna. Som framgår av avsnitt 2.1 ovan finns inga anslagna medel för projektverksamheten, då stödgivarna får hela anslag 33:1 som en klumpsumma och därefter, till viss del, kan prioritera hur stor andel av dessa medel som ska användas för projektverksamhet.

### 2.3 Uppgifter om antalet projekt saknas

Det finns inte några offentliga siffror som redovisar hur många projekt som beviljats under dessa år, eller några uppgifter om antalet pågående projekt. I dag finns inte heller någon möjlighet att med utgångspunkt

från offentligt redovisade uppgifter beräkna hur mycket medel som i genomsnitt beviljats per projekt.

## 2.4 Målet med projekten är hållbar tillväxt

I propositionen Om en politik för tillväxt och livskraft i hela landet (2001/02:4) gav regeringen ett antal kommentarer till det redovisade övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken, dvs. "väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet". Med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner avsågs att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta vara på den potential och livskraft som finns i alla regioner. Enligt propositionen skulle regional variation fortsättningsvis ses som något nödvändigt.

Det framhölls också i propositionen att hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till en hållbar utveckling. Politiken skulle därför fortsättningsvis bidra till den hållbara utvecklingen genom att öka tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner och på så sätt öka även den nationella tillväxten. Med hållbar avses att politiken ska bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Politiken ska därmed bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner för att därigenom öka den nationella tillväxten.

På samma sätt ska politiken bidra till de sociala aspekterna, bl.a. sysselsättning, jämställdhet och välfärd, samt de ekologiska aspekterna, bl.a. minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter samt god hälsa och livsmiljö. Vikten av att sociala och miljömässiga frågor ses som drivkrafter och möjligheter för tillväxt och utveckling framhölls. Målen om ekologisk hållbarhet och jämställdhet ska ses som s.k. horisontella mål, vilket innebär att alla åtgärder ska genomsyras av dessa aspekter.

Effekterna av politiken bör kunna avläsas utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. De ekonomiska och sociala effekterna bör avläsas i hur väl lokala arbetsmarknadsregioner har utvecklats i termer av främst ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Politiken ska även kunna avläsas i hur väl den lyckas uppnå de nationella jämställdhetsmålen.

Målet för det programlagda regionala utvecklingsarbete som bl.a. bedrivs i form av regional projektverksamhet är ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling. Länsstyrelser, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan har på s.k. verksamhetsgrensnivå som mål att samordna arbetet och processerna

inom det programlagda regionala utvecklingsarbetet så att de bidrar till en hållbar regional utveckling.

## 2.5 Projektverksamheten regleras i en förordning

Verksamheten regleras närmare i förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken.

Bidrag får lämnas för att genomföra projekt som bidrar till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Till skillnad från övriga stödformer inom anslag 33:1 är stödformen inte avsedd att riktas direkt till enskilda företag.

Ett projekt får inte avse åtgärder inom ordinarie statlig eller kommunal verksamhet eller avse att ensamt finansiera verksamhet som bedrivs av någon annan än beslutsfattaren. Bidrag för ett projekt får inte utgöra driftstöd. Om ett projekt finansieras delvis med privata medel får bidrag lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet. Bidrag får lämnas för utgifter för tidsbegränsad anställning av personal och övriga utgifter för att sätta i gång och genomföra projektet.

En ansökan som avser bidrag för regional projektverksamhet ska ges in till länsstyrelsen, samverkansorganet eller det regionala självstyrelseorganet. Ansökan ska innehålla uppgifter om bidragsmottagare och projektet, där projektets syfte, mål och genomförande samt budget och finansieringsplan ska anges. Ett beslut ska förenas med villkor i den utsträckning det behövs samt med uppgifter om hur projektet ska följas upp och utvärderas. Beslutsfattaren ska utöva tillsyn över att bidrag utnyttjas för avsett ändamål och i överensstämmelse med föreskrivna villkor. Beslutsfattaren ska också svara för uppföljningen av ärendet.

I förordningen som reglerar projektverksamheten finns angivet att den centrala projektverksamheten främst ska bedrivas i nationella stödområden och EG:s strukturfondsområden för Mål 1 och 2 och att den regionala projektverksamheten ska bedrivas i enlighet med de regionala utvecklingsprogrammen och i så stor utsträckning som möjligt inom de regionala tillväxtprogrammen. I budgetpropositionerna t.o.m. 2005 har den geografiska prioriteringen för den regionala projektverksamheten angetts som "hela landet med tyngdpunkt i regionalt utvecklingspolitiskt prioriterade områden". Denna prioritering återfinns dock inte i budgetpropositionen för år 2006.

## 2.6 Projektmedlen ska finansiera regionala tillväxtprogram

Projektmedlen är en betydelsefull finansieringskälla för de regionala tillväxtprogrammen. Dessa infördes efter ett riksdagsbeslut 1998 och benämndes regionala tillväxtavtal fram t.o.m. 2003. Idén är att olika regionala och lokala organ i samverkan ska formulera ett utvecklingsprogram för varje län. Programmen genomförs bl.a. genom projekt som finansieras av både offentliga och privata medel. Tillväxtavtal upprättades i samtliga län i början av år 2000, men utan att några nya statliga medel tillfördes.

I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet, som godkändes av riksdagen, framhölls att anslag 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19 i så stor utsträckning som möjligt bör koordineras inom tillväxtprogrammen. Näringsutskottet framhöll i betänkande 2001/02:NU4 att programmens huvudsakliga inriktning även fortsättningsvis bör vara att skapa hållbara utvecklingsförutsättningar utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv. Det framhölls också att näringslivets behov bör vara vägledande.

De statliga medlen har under hela avtalsperioden utgjort den största finansieringskällan för tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen. Det är främst medel inom Regional utvecklingspolitik samt inom Arbetsmarknads-, Närings-, Utbildnings- och Kulturpolitiken som använts för tillväxtavtalens genomförande. De regionala tillväxtprogrammen ska dock inte enbart finansieras med statliga medel. Utöver statliga medel inom olika politikområden förfogar aktörer såsom kommuner, landsting och näringsliv över viktiga medel. En utgångspunkt är att även dessa aktörer bidrar till finansieringen av regionala tillväxtprogram och det har betonats att det är av särskild betydelse att medfinansiering sker från näringslivet. Sådan finansiering kan vara en möjlighet att verifiera programmens inriktning på hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv.

Under 2004 uppgick den totala finansieringen inom ramen för tillväxtprogrammen till 17,6 miljarder kronor. Statlig finansiering av tillväxtavtalen uppgick till ca 8,7 miljarder kronor. Därtill ska läggas EU-medel om knappt 2,5 miljarder kronor. För år 2004 har, enligt Nutek, 92 procent av länens projektmedel beslutats i projekt som hänförs till de regionala tillväxtprogrammen.

Enligt Näringsdepartementets riktlinjer för tillväxtprogrammen<sup>2</sup> ska en särskild redogörelse för i vilken utsträckning finansiering från näringslivet har knutits till programmen göras. En bedömning av

---

<sup>2</sup> Bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14 nr II 12

näringslivets inställning till finansieringen av programmen ska också tas fram.

## 2.7 Verksamheten ska bedrivas i programform

I propositionen (2001/02:4) En politik för tillväxt och livskraft i hela landet framhölls att projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken främst ska bedrivas i programform.

Program som arbetsform lanserades på allvar i regionala utvecklings-sammanhang genom EG:s strukturfonder och har anammats i de regionala tillväxtavtalen. I propositionen framhölls att arbetsformen innebär att berörda parter ska samverka kring en utvecklingsstrategi, en gemensam uppfattning om mål och inriktning, hur stora finansiella resurser som bör avsättas samt hur genomförandet ska gå till och vilka resultat som förväntas.

Avsikten var enligt propositionen att undvika att resurser splittras och låses in i ad hoc-projekt som inte passar in i strategin. Programidén bygger också på att en högre beslutsnivå ska svara för strategin, de överordnade målen och utvärderingen, medan besluten om projekt förläggs till operativa nivåer. Enligt vad som sägs i propositionen är programformen väl anpassad för arbete över sektorsgränser. Programmet blir den gemensamma ramen för aktörer med olika bakgrund och förutsättningar för att komma överens om samarbete.

## 2.8 Projektmedlen ska även medfinansiera strukturfonder

Medel från anslag 33:1 används ofta som medfinansiering av EU-medel. EU-medlen kan ha delvis andra mål än dem som gäller för projektverksamheten inom de regionala tillväxtprogrammen. När projektmedel används som medfinansiering av EG:s strukturfonder följs projekten upp enligt reglerna för strukturfonderna.

Andelen som utgör medfinansiering av EU-projekt redovisas på länsnivå. År 2001 var medfinansieringen 67 procent av de totalt beviljade projektmedlen. Under 2004 användes 51 procent av länens beviljade projektmedel för att medfinansiera olika projekt inom EG:s strukturfondsprogram. Totalt uppgick dessa medel under föregående år till 428 miljoner kronor och de nyttjades främst i norra Sverige eftersom strukturfonderna företrädesvis omfattar dessa län.

Trendriktningen över tiden är sålunda att medfinansieringen har minskat i omfattning, även om en liten ökning skedde mellan åren 2003 och 2004. Någon enkel förklaring till denna trendriktning ges inte. En

orsak kan vara förhållandet att de totala beslutsvolymerna i EG:s strukturprogram har minskat. Det har också påpekats från länsstyrelser att förhållandevis stora och fleråriga medfinansieringsbeslut togs i början av strukturfondsperioden.

I december 2004 fattade regeringen beslut om en översyn av organisationen för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige åren 2007-2013. Utredningen har antagit namnet Organisationsutredningen för regional tillväxt och beräknas vara färdig den 15 januari 2006. Syftet är att genomförandet av strukturfondsprogrammen i kommande programperiod ska ske mer samordnat med den nationella regionala utvecklingspolitiken. Uppdraget innebär en översyn av myndighetsorganisationen och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter.

Uppdraget gäller social- och regionalfonden. Utredningen ska, enligt direktiven, lämna förslag på en nationell myndighet som ska ha en strategisk roll för att stödja såväl den nationella regionala utvecklingspolitiken som de kommande strukturfondsprogrammen. Myndigheten föreslås få en regional indelning.

I november 2005 lämnade utredningen ett delbetänkande med förslag om en ny organisation för sammanhållningspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. I korthet innebär förslaget att en ny riktäckande nationell myndighet bildas. Myndighetens operativa verksamhet ska enligt förslaget bedrivas i ett antal regionala enheter som ska genomföra regionala politiskt beslutade strategier och program.

## 2.9 Resultatindikatorer finns bara för strukturfondsprojekt

I budgetpropositionen<sup>3</sup> anges vilka resultatindikatorer som ska användas vid uppföljning av olika stödformer. För den nationellt finansierade projektverksamheten finns dock inga resultatindikatorer. För projekt som finansieras inom de regionala tillväxtprogrammen är resultatindikatorer på aggregerad nivå "samverkan" och "mervärde".

För projekt som är delfinansierade av EG:s strukturfonder redovisas på aggregerad nivå följande s.k. kärnindikatorer:

- Antal nya och bevarade arbetstillfällen uppdelat på kvinnor och män.
- Antal nystartade företag uppdelat på kvinnor och män.

Härutöver finns indikatorer på ytterligare två nivåer i strukturfondsprogrammen. Dels finns ett antal horisontella indikatorer, dels finns indikatorer som är individuella för åtgärd i programmet samt i varje projekt.

---

<sup>3</sup> Prop. 2004/05:1 utg.omr. 19.

## 2.10 Nutek-rapport ersätter återrappporteringskrav

Regeringen ställer inga direkta återrappporteringskrav på länsstyrelserna vad gäller regional projektverksamhet. Det finns heller inga centrala resultatindikatorer som de regionala organen behöver inrapportera till regeringen.

Länsstyrelserna och övriga stödgivare ska däremot lämna underlag till den särskilda rapport som Nutek i sin tur årligen lämnar till regeringen. I denna rapport finns följande fyra uppgifter om projektverksamheten.

- Länsvis redovisning av beslutade medel.
- Andel länsmedel som medfinansierar tillväxtprogrammen.
- Andel länsmedel som medfinansierar strukturfonder.
- Länsvis fördelning på kategorier.

Projektmedlens fördelning på olika kategorier är en grov indelning i nio områden. Det framgår att "Näringsliv" är det dominerande området följt av "Forskning och utveckling". Det finns inte någon redovisning av i vilken grad projektmedlen har medfinansiering av andra aktörer eller hur stor andel av medfinansieringen som är offentlig respektive privat. Det saknas också uppgifter om vilka som är projektägare.

## 2.11 Kortfattad rapportering till riksdagen

I Riksrevisionens föregående granskning av Regionala stöd (RiR 2005:6) konstaterades att det endast fanns en mycket kortfattad beskrivning av de regionala projektmedlen i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för 2006 bilaga 19 finns en något mer utvecklad beskrivning av projektverksamheten. Den är fortfarande beskriven på ett kortfattat sätt, men numera under egen rubrik. Det sägs att verksamheten omfattade ca 847 miljoner kronor år 2004 och att en stor andel av medlen har beviljats projekt som hänförs till de regionala tillväxtprogrammen. Det skrivs vidare att finansieringen av projektverksamheten ökade kraftigt från 2000 till 2001, för att sedan vara ganska konstant. Ökningen under 2000-talet beror enligt regeringen på en ökad medfinansiering av strukturfondsprogrammen och att länens beviljade medel till projektverksamhet har ökat.





### 3 Är projekten fokuserade på hållbar tillväxt?

I detta kapitel behandlas vår första revisionsfråga, nämligen om de stöd-givande myndigheterna uppfyller statsmakernas mål om att projektverksamheten ska vara inriktad på hållbar tillväxt. En kompletterande fråga som också behandlas gäller en jämställdhetsaspekt, nämligen om kvinnor har samma inflytande över projektverksamheten som män.

#### 3.1 Statsmakernas krav på projektverksamheten

Som nämnts ovan har statsmakerna fastslagit att målet med både projektverksamheten och övriga stöd inom anslag 33:1 är att dessa ska bidra till en hållbar regional utveckling samt att kvinnor och män ska ha samma inflytande över det regionala utvecklingsarbetet och dess insatser samt få del av dem på lika villkor. Regeringen har i sin tur formulerat mer preciserade krav i förordningen (2003:596) om projektverksamhet. Nedan anges dessa krav.

##### 3.1.1 *Projekten ska bidra till hållbar tillväxt*

Projekten ska bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken. Dessa mål är närmare preciserade i mål riktade mot de myndigheter som ansvarar för stödgivningen. Länsstyrelserna och övriga stöd-givare ska samordna arbetet och processerna inom det programlagda regionala utvecklingsarbetet så att de bidrar till en hållbar regional utveckling. Projekten ska också i så hög grad som möjligt bedrivas inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen som bl.a. syftar till en hållbar nationell tillväxt. För Nutek gäller det snarlika målet att medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling.

##### 3.1.2 *Projekten får inte utgöra ordinarie verksamhet eller driftstöd*

Projekt får inte avse åtgärder inom ordinarie statlig eller kommunal verksamhet. Ett projekt får inte heller ensamt finansiera verksamhet som bedrivs av någon annan än beslutsfattaren. Om ett projekt finansieras delvis med privata medel får bidrag lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet. Bidrag får lämnas för utgifter för tidsbegränsad

anställning av personal och övriga utgifter för att sätta i gång och genomföra projektet.

### 3.1.3 *Projektmedlen ska främst gå till regionalt prioriterade områden*

I de senaste årens budgetpropositioner har angetts att den geografiska omfattningen för såväl den centrala som den regionala projektverksamheten är "hela landet med tyngdpunkt i regionalt utvecklingspolitiskt prioriterade områden." Med prioriterade områden avsågs EG:s strukturfondsområden, nationella stödområden men också regionalt beslutade geografiska prioriteringar. Denna skrivning finns dock inte med i budgetpropositionen för år 2006. Enligt företrädare för Näringsdepartementet har dock synen på denna prioritering inte ändrats.

### 3.1.4 *Projekten ska vara jämställda*

Av senare års regleringsbrev framgår att kvinnor och män ska ha samma inflytande över det regionala utvecklingsarbetet samt få del av det på lika villkor. Detta får antas vara ett krav som ställts för den samlade projektverksamheten i t.ex. varje region eller totalt, och inte ett krav i varje enskilt projekt.

## 3.2 **Vilka projekt får stöd?**

Vi har genom STINS fått en närmare bild av vilka slags projekt som har bedrivits under den aktuella perioden (helåret 2004 och första fyra månaderna 2005).

### 3.2.1 *Förstudier och nätverksbyggande är vanliga projekt*

De olika projekten har många olika karaktärer och inriktningar. I urvalet om 150 projekt har vi kartlagt vilka typer av projekt som är vanliga. Det visar sig att ca en fjärdedel av projekten utgörs av förstudier eller andra typer av kartläggningar. Det handlar då ofta om att i en förstudie exempelvis närmare undersöka möjligheterna att introducera en ny utbildning på en läroanstalt. Förstudier är så pass vanliga projekt att vissa län, t.ex. Västra Götalandsregionen, har en särskild förenklad blankett som ska användas när man ansöker om projektmedel för en förstudie.

En annan typ av vanliga projekt är nätverks- och samverkansinsatser. Dessa utgör ca en femtedel av samtliga studerade projekt. Andra vanliga

typer av projekt är informations- och marknadsföringsinsatser (ca 15 procent av alla projekt) och arrangemang av seminarier eller mässor (ca 5 procent).

Sammantaget utgörs ca två tredjedelar av alla projekt av dessa fyra kategorier. Resterande projekt har varit mer olikartade och svårare att kategorisera i termer av projektyper.

### 3.2.2 *Projektens storlek varierar påtagligt mellan länen*

Vår granskning visar att de stödgivande myndigheterna skiljer sig påtagligt från varandra vad gäller projektens beloppsmässiga storlek. Länsstyrelsen i Kronobergs län är ett exempel på en beslutande myndighet där två tredjedelar av 93 projekt har ett beviljat belopp som understiger 50 000 kr. Som kontrast kan nämnas Region Dalarna, där man bara i ett fall av 20 har beviljat medel under 50 000 kr och där det genomsnittliga beslutade beloppet är över 1 miljon kronor.

Även den genomsnittliga projektlängden varierar mycket mellan de beslutande myndigheterna. Längsta genomsnittliga projekttid har Länsstyrelsen i Västerbottens län, med 996 dagar. Länsstyrelsen i Blekinge län har kortaste genomsnittliga projektlängd, 186 dagar för den aktuella perioden. Som framgår av kapitel 4 finns vissa kvalitetsbrister i STINS, varför en viss osäkerhet råder om uppgifternas korrekthet.

### 3.2.3 *EU-medfinansiering i en tredjedel av alla projekt*

STINS-databasen innehåller 1 572 projekt för den aktuella perioden. I totalt 525 av dessa projekt har medlen använts som EU-medfinansiering, vilket motsvarar en tredjedel av projekten under perioden.

Det genomsnittliga beslutade stödbeloppet uppgår till 391 000 kronor. Medianbeloppet är 195 000 kr, vilket indikerar en viss antalsmässig tyngdpunkt mot mindre projekt. I de EU-medfinansierade projekten har länsstyrelserna, samverkans- eller självstyrelseorganen i genomsnitt gått in med 615 000 kr. Genomsnittsbeloppet för icke EU-projekt är 278 000 kr. Stödgivarna ger sålunda mer än dubbelt så mycket medel till EU-projekt jämfört med övriga projekt.

En förklaring till att EU-projekten är större finansiellt kan vara att länen väljer att genomföra större projekt inom strukturfondsprogrammen för att få del av medfinansiering från strukturfondsmedlen. En ytterligare förklaring är att de län som förfogar över förhållandevis mycket strukturfondsmedel också har relativt stora medel från anlag 33:1.

### 3.3 Fokuseringen på tillväxt varierar

Hållbar tillväxt är ett begrepp som inbegriper en ekonomisk, en social och en ekologisk dimension. Den ekonomiska dimensionen behandlas i avsnitten 3.3 och 3.4, medan den ekologiska och sociala dimensionen behandlas i avsnitt 3.5.

#### 3.3.1 *Två tredjedelar av projekten har viss eller hög fokusering på tillväxt*

När det gäller den ekonomiska dimensionen har vi undersökt hur stor andel av projekten som är fokuserade på tillväxt. Samtliga 150 projekt som ingått i vår urvalsundersökning har granskats.

Vi har bedömt vart och ett av projekten efter en tregradig skala, "hög fokusering", "viss fokusering" och "låg fokusering". Projekten har värderats med utgångspunkt från följande fem kriterier:

- Projektet har en tydlig näringslivsanknytning.
- Projektet har förutsättningar att ge varaktiga effekter i regionen.
- Projektet kan bedömas ge vidare effekter än bara till projektägaren.
- Verksamheten har inte karaktär av ordinarie myndighetsuppgift.
- Verksamheten kan inte bedömas utgöra driftstöd.

Ett projekt har "hög fokusering" när vi har bedömt att alla fem kriterierna varit uppfyllda. Ett projekt har getts värderingen "viss fokusering" när bedömningen varit att flertalet, men inte alla kriterier är uppfyllda. "Låg fokusering" innebär att vi har bedömt att flertalet av kriterierna inte är uppfyllda. Projekten har bedömts med utgångspunkt från de uppgifter som återfinns i projektakterna. Vi har således inte genomfört någon uppföljning av dessa 150 projekt för att bedöma effekterna i efterhand.

Av de 150 projekt som har granskats har vi bedömt att två tredjedelar har hög eller viss fokusering på tillväxt. Projekt med hög fokusering har ofta en tydlig näringslivsinriktning, samtidigt som näringslivet ofta är involverat på ett eller annat sätt.

EU-projekten är, jämfört med övriga projekt, oftare fokuserade på tillväxt. Hälften av EU-projekten bedöms uppfylla kriterierna för hög fokusering jämfört med endast en tredjedel för samtliga projekt. EU-projekten är oftast större till sin karaktär, vilket ökar möjligheterna att genomföra mer omfattande insatser för att nå uppställda mål. Av de beslutade beloppen i de granskade ärendena har 40 procent gått till EU-projekt med, enligt vår bedömning, hög fokusering på tillväxt.

När det gäller den återstående tredjedelen av alla granskade projekt är bedömningen att de flesta av ovan nämnda kriterier inte är uppfyllda,

varför vår bedömning blir att dessa projekt har en låg fokusering på tillväxt. Dessa projekt beskrivs mer ingående i avsnitt 3.4

### 3.3.2 Exempel på projekt med hög fokusering på tillväxt

Nedan redovisas ett antal exempel på sådana projekt som vi bedömt ha hög fokus på ekonomisk tillväxt.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* beviljade 500 000 kr som medfinansiering till projektet "Entreprenörskap i norra Västmanland". Projektet var i huvudsak ett EU-finansierat Mål 2-projekt. Syftet med projektet var ökat entreprenörskap i norra Västmanland. I projektakten finns en utförlig uppföljning av projektet, där vissa effekter av projektet redovisas.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* beviljade 433 000 kr till projektet "Internationellt affärsnätverk". Syftet var att öka intresset för export bland länets små och medelstora företag och på så sätt främja tillväxten. Privata företag svarade för ca hälften av finansieringen.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* beviljade 255 000 kr till projektet "Innovation Västernorrland". Det rörde sig om ett stort projekt med delfinansiering från EU och med en totalfinansiering på över 11 miljoner kronor. Syftet var att kraftsamla för en utveckling mot ökad innovations- och produktutveckling samt att "skapa ett långsiktigt hållbart och regionalt förankrat system för innovationsfrågor". En konkret insats var att starta uppfinnarföreningar. Projektet har fått effekten att Almi har startat ett efterföljande projekt benämnt "en bro till ett nytt innovationsgivningssystem".

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* beviljade 1,9 miljoner kronor till projektet "Mid Sweden Chamber Trade Office". Syftet var att ge småföretag träning, erfarenhet och nätverk för att etablera internationell handel. Det handlade om ett slags skräddarsydda utbildningsinsatser för små företag med exportambitioner. Uppföljningen visade också att projektet gett vissa effekter. Totalfinansieringen var ca 6,0 miljoner kronor, varav medfinansiering från EU var ca 1,9 miljoner kronor.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* beviljade 2 miljoner kronor till projektet "Marknadssupport Ljusdal och Hälsingland". Syftet var att utveckla företagen i turistbranschen genom olika kompetens- och marknadsföringsinsatser. Detta var ett större EU-projekt om 12 miljoner kronor totalt och som bl.a. av slutrapporten be-

dömts som relativt framgångsrikt. Projektet har även involverat näringslivet i förhållandevis stor omfattning.

*Länsstyrelserna i Gävleborgs, Dalarnas och Västmanlands län* beslutade att tillsammans bidra med 1 miljon kronor till projektet "Biovärme – UWX". Projektet syftade till att öka informationen kring och användningen av biobränsle samt förbättra förutsättningarna för nyföretagande inom området. Det var ett EU-projekt om totalt 4,5 miljoner kronor som bl.a. av slutrapporten bedömdes som relativt framgångsrikt. Målgrupp för projektet har varit företagarna som verkar inom bioenergiområdet.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* beviljade 736 000 kr till projektet "Medicinsk teknik i Värmland", där syftet var att etablera ett nätverk mellan medicinföretagen i Värmland. Totalfinansieringen var 5,8 miljoner kronor. Projektet initierades i hög grad från företagen, med universitetet som projektägare. Det beskrivs i projektet att en bakomliggande faktor varit att företagen på marknaden mött en efterfrågan på "multikompetens".

*Gotlands kommun* beviljade 800 000 kr till projektet "Tekniskt resurscentrum inkl. innovationer". Totalfinansieringen var ca 1,4 miljoner kronor, varav EU bidrog med 400 000 kr. Projektet syftade till att dels undersöka möjligheten att skapa ett tekniskt resurscenter i en bygd med huvudsakligen hantverk, dels utarbeta en verksamhetsplan för genomförande. Det framgår att intresset från företag på Gotland har varit stort. Projektet går vidare i en andra fas. Utförlig uppföljning av projektet finns.

*Regionförbundet i Kalmar* beviljade 100 000 kr till projektet "Venture Cup" som är en affärsplanstävling i tre steg, affärsidé, marknadsplan och affärsplan. Syftet var att stimulera skapandet av nya företag med tillväxtpotential samt entreprenöriellt lärande genom att årligen anordna en tävling.

### **3.4 En tredjedel av projekten har låg fokusering på tillväxt**

Som framgår av avsnitt 3.3 är vår bedömning att kring en tredjedel av alla projekt i vårt urval har låg fokusering på tillväxt. Dessa motsvarar beloppsmässigt 20 procent av de totalt beviljade beloppen. Det innebär att projekten med låg fokus på tillväxt i genomsnitt är mindre än övriga projekt. Projekten med låg fokusering har i genomsnitt beviljats ca 190 000 kr, medan övriga projekt (med viss eller hög fokusering) i genomsnitt har beviljats 356 000 kr.

Uppgiften om 20 procent kan ställas mot hur mycket medel som igenomsnitt beviljas projektverksamheten i landet. Årligen har under senare år beviljats ca 850 miljoner kronor till regional projektverksamhet, vilket i så fall innebär att det årligen beviljas knappt 170 miljoner kronor per år till projekt med låg fokusering på tillväxt. Som tidigare nämnts har projekten ofta också annan statlig finansiering än över anslag 33:1. De totala statliga medel som ges till projekt med låg fokusering på tillväxt är därför sannolikt större än 170 miljoner kronor. Det bör framhållas att detta belopp är framräknat genom vår urvalsundersökning, och att det därför finns en viss statistisk osäkerhet kring beloppens verkliga värde (se bilaga 2).

Typiskt för projekten med låg fokusering på tillväxt är att initiativen till projekten kommit fram inom den offentliga sektorn och att det inom projekten bedrivs en verksamhet som är snarlik den som ska bedrivas antingen av den stödgivande myndigheten själv eller av andra myndigheter. En annan kategori projekt med låg fokusering på tillväxt är sådana som bidrar till rundgång av offentliga medel. Ytterligare en kategori är projekt som är för små och obetydliga till sin karaktär för att kunna ge några varaktiga effekter i regionen. Dessa kategorier beskrivs närmare nedan.

#### 3.4.1 *Vissa projekt medför rundgång av offentliga medel*

Det finns flera exempel på projekt där beslutade medel leder till rundgång av offentliga medel genom att utomstående aktörer ges projektmedel för att formulera ansökningar för att söka medel hos andra offentliga aktörer. Nedan ges tre sådana exempel.

*Gotlands kommun* beviljade 50 000 kr till projektet "Förstudie Ruinett", med läns museet som projektägare. Syftet med projektet var att formulera en så bra ansökan till EU att den blir antagen. Det rörde sig om att erhålla medel ur strukturprogrammet Kultur 2000 för att bygga ett kulturarvslaboratorium på Gotland för restaureringsinsatser för ruiner.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* beviljade 100 000 kr till projektet "Åkersjöns EKO-rastplats" med ett byalag som projektägare. Syftet med förstudien var dels att klarlägga olika utvecklingsmöjligheter, dels att kunna nyttja förstudien i en kommande EU-ansökan inom strukturfondssystemet.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* beviljade drygt 8 000 kr till Lessebo kommun för projektet "Utveckla föreningslivet". Syftet var bl.a. att i större omfattning söka finansiering till sina projekt

hos andra finansiärer än kommunen. Det framgår att ett förväntat resultat är att minst 5 procent av de föreningar som deltog vid sammankomsten skulle gå vidare och söka projektmedel.

### 3.4.2 Stödgivare ger ofta medel till sig själva

Granskningen visar att det är vanligt att stödgivaren beviljat medel till sig själv och därmed utsett sig själv till projektägare. Uppgifter från STINS visar att detta skett i knappt 20 procent av alla projekt (310 projekt av 1 572). De totala beloppen i dessa 310 fall är drygt 121 miljoner kronor. Genomgången visar att dessa projekt påfallande ofta har en låg fokusering på tillväxt. Vår bedömning är dessutom att vissa av dessa projekt utgör ordinarie verksamhet hos den stödgivande myndigheten.

*Länsstyrelsen på Gotland* har under den granskade perioden beviljat alla projektmedel till den egna organisationen. Länsstyrelsen säger i sin motivering följande: "Utgångspunkten för användningen av medlen ur anslaget 33:1 är att dessa i huvudsak ska användas till projekt som ligger inom ramen för länsstyrelsens verksamhetsidé och användas för att utveckla länsstyrelsens arbete med kunskapsuppbyggnad. Detta medför att medlen utom i vissa undantagsfall används till interna projekt."

Nedan redovisas ett några exempel på projekt där beslutsfattaren beviljat medel till sig själv.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* beslutade om 543 000 kr till projektet "Ramprogram infrastruktur". Ett par andra offentliga organ i Värmland finansierade projektet med sammantaget lika stort belopp. Syftet med projektet var att effektivisera påverkanarbetet med att öka infrastrukturinvesteringar i Värmland, dvs. att få mer av de nationella anslagen till väginvesteringar i Värmland.

*Region Skåne* beslutade om 230 000 kr till projektet "Skånes näringslivsutveckling". Syftet med projektet var att förstärka det egna arbetet som samordnare av det regionala tillväxtprogrammet i Skåne och arbetet med att främja näringslivsutvecklingen i regionen.

*Gotlands kommun* beslutade om 380 000 kr till det egna projektet "Mottagning företag". Syftet var att kommunen skulle bygga en organisation för att locka fastlandsföretag till Gotland.



Enligt slutrapporten var projektet ett misslyckande, då inga företag rekryterades.

*Regionförbundet Östsam* beslöt att ge 195 000 kr till sig själv i projektet "Kompetensstöd till regionförbundet". Projektets syfte var att kompetensutveckla den egna personalen kring infrastrukturfrågor.

*Länsstyrelsen i Jönköping* beslöt att anslå knappt 1 000 000 kr till den egna organisationen inom ramen för projektet "Ledning och utveckling av arbetet med regionalt tillväxtprogram – RTP 2004–2007 – i Jönköpings län". Projektet syftade till att utveckla det regionala tillväxtprogrammet.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* beviljade 100 000 kr till det egeninitierade projektet "Jokkmokks marknad 400 år". Bland annat skulle en dokumentation, i form av en videofilm, tas fram inom projektet.

*Länsstyrelsen i Västerbotten* anslog 200 000 kr till projektet "Informationsinsatser avseende regionalt tillväxtprogram under 2004". Syftet var att driva och utveckla arbetet med det regionala tillväxtprogrammet.

### 3.4.3 *Vissa projekt har karaktär av ordinarie verksamhet*

Vissa projekt har en sådan karaktär att de synes utgöra ordinarie verksamhet hos offentliga organ. Frågan om hur begreppet "ordinarie verksamhet" ska tolkas har aldrig definierats tydligt, eller på annat sätt problematiserats. Såvitt framkommit i vår aktgranskning görs sällan en analys kring frågan om projektet har karaktär av ordinarie verksamhet hos myndigheter.

Till begreppet har vi valt att räkna instruktionsenliga verksamheter samt insatser som mycket klart knyter an till dessa verksamheter. Ett exempel på projekt av detta slag är att en förstudie genomförs för att bedöma behovet av en ny utbildningslinje vid en läroanstalt, t.ex. en regional högskola. Det rör sig då om en insats som antingen kan ses som helt ordinarie, eller i varje fall är att se som anknytande till den ordinarie uppgiften att bedriva utbildning.

Vi har också undersökt om projekten kan anses utgöra driftstöd. Bland de granskade akterna har vi inte funnit några tydliga exempel på sådana projekt. I STINS finns dock exempel på stöd som förefaller vara driftstöd. Det gäller bl.a. föreningar som har erhållit stöd flera år i rad

med exakt samma belopp, och där projekttiden motsvarar hela kalenderår.

Här ges några exempel på projekt med karaktär av ordinarie verksamhet.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* beviljade Ockelbo kommun 240 000 kr till projektet "Förstudie ungdomsgymnasium". Syftet var att undersöka förutsättningarna för att starta gymnasieutbildning i kommunen. Länsstyrelsen är den enda finansiären av projektet, förutom den egeninsats som görs av kommunen.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* beslutade att anslå 50 000 kr till projektet "Studie om natur- och kulturvärden i det regionala utvecklingsprogrammet", med kommunen som projektägare. Syftet var att kartlägga värdefulla natur- och kulturmiljöer samt områden med hög besöksfrekvens.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* beviljade 100 000 kr till projektet "Öppen högskola i Gävleborg". Syftet med projektet var att genomföra en förstudie för att klarlägga förutsättningarna för ny högskoleutbildning med högskolan själv som projektägare. Förutom högskolans egeninsats var länsstyrelsen enda finansiär.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* beviljade 536 000 kr till projektet "Vågen". Projektet syftade till att utveckla jämställdhetsarbetet i Ånge kommun, särskilt i kommunens förvaltning. Totalfinansieringen var ca 2,1 miljoner kronor.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* beviljade 50 000 kr till projektet "Öppna studiedagar". Projektet har bestått av seminarier med inriktning på marknadsförings- och varumärkesrätt för att utveckla kursutbudet vid högskolan. Internationella Handelshögskolan i Jönköping, där kurserna hölls, svarade för resterande finansiering.

#### 3.4.4 *Små projekt har ofta låg tillväxtfokusering*

I vår granskning har vi funnit att relativt många projekt är påfallande begränsade till sin karaktär. Med utgångspunkt från Nuteks databas STINS ser den beloppsmässiga fördelningen ut på följande sätt under den valda tidsperioden.

**Tabell 3.** Beslutade stödbelopp

Beslutat belopp	Antal projekt	Procent
–10 000	20	1,27 %
10 001–50 000	295	18,77 %
50 001–100 000	255	16,22 %
100 001–500 000	690	43,89 %
500 001– 1000 000	199	12,66 %
1 000 000–	113	7,19 %
Totalt	1 572	

I drygt en tredjedel av projekten har stödgivaren således beslutat om högst 100 000 kr i projektet. I vissa fall är dock projekten större, men där finansierar de offentliga stödgivarna bara en liten del av den totala resursinsatsen. Medianbeloppet för länsstyrelsernas samt självstyrelse- och samverkansorganens finansiering var under den granskade perioden ca 195 000 kr per projekt.

Även de genomsnittliga stödbeloppen har visat sig variera betydligt mellan myndigheterna. Länsstyrelsen i Uppsala län har i genomsnitt beviljat 68 000 kr per projekt. Som kontrast kan nämnas Region Dalarna som beviljat 1,1 miljon kronor i snitt per projekt.

Det finns ett samband mellan storleken på beslutade belopp och vår bedömning av hur fokuserade projekten är på hållbar tillväxt. När det gäller projekt med beslutade belopp under 100 000 kr har 38 procent fått bedömningen "låg fokusering" och 19 procent "hög fokusering". För projekt med beslutade belopp över 100 000 kr har 28 procent fått bedömningen "låg fokusering" och 46 procent "hög fokusering".

Typiskt för små projekt är att det handlar om en kort och begränsad insats, t.ex. att anordna ett seminarium. Nedan följer några typiska exempel:

*Länsstyrelsen i Uppsala län* beviljade 15 000 kr till projektet "Körsångardag i Tierp". *Länsstyrelsen i Hallands län* beviljade 15 000 kr till projektet "Hallands Laxagille". *Länsstyrelsen i Kronoberg* beviljade 14 000 kr till ett projekt med syftet att skapa, återskapa och tillverka nya mönster inom textilbranschen.

### 3.5 Miljö- och jämställdhetsfrågor är nedtonade

Som tidigare nämnts framgår av proposition 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet att effekterna av politiken bör kunna avläsas utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. De ekonomiska och sociala effekterna bör avläsas i hur väl lokala arbets-

marknadsregioner har utvecklats i termer av främst ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Politiken ska även kunna avläsas i hur väl den lyckas uppnå de nationella jämställdhetsmålen. Vad gäller den ekologiska dimensionen bör effekterna stämmas av mot de nationella miljö kvalitetsmålen. Näringsutskottet instämde i att målen om ekologisk hållbarhet och jämställdhet bättre bör komma till uttryck i det fortsatta arbetet.

Enligt de allmänna bestämmelserna för strukturfonderna<sup>4</sup> strävar Europeiska gemenskapen även efter att främja en harmonisk, balanserad och hållbar utveckling av den ekonomiska verksamheten, en hög sysselsättningsnivå, jämställdhet mellan kvinnor och män samt en hög nivå när det gäller att skydda och förbättra miljön. Dessa ansträngningar bör särskilt integrera miljöskyddskraven i utformningen och genomförandet av strukturfondernas insatser och bidra till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet dem emellan.

Under 2003 genomfördes halvtidsutvärderingar för samtliga målprogram och gemenskapsinitiativ. Med anledning av utvärderarnas förslag har bl.a. utbildningsinsatser genomförts under 2004 för att miljöhänsyn, jämställdhet samt i vissa fall integration ska integreras bättre i programgenomförandet. Utbildningarna har riktat sig mot handläggare av strukturfondsmedel och handläggare med koppling till de regionala tillväxtprogrammen.

### 3.5.1 *Miljö- och jämställdhetsaspekterna prövas sällan*

Vi har i granskningen sett få fall där en aktiv prövning genomförts vad gäller miljö- och jämställdhetsaspekterna. Hos de stödgivande myndigheterna är den vanligaste bedömningen att om ett projekt bedöms bidra till ökad tillväxt, samtidigt som det inte negativt påverkar miljön eller försämrar jämställdheten, så är kraven för hållbar tillväxt uppfyllda.

I halvtidsutvärderingar av EG:s strukturfondsprogram har samma iakttagelse om de horisontella målen gjorts. I flera av dessa konstateras att de horisontella målen miljöhänsyn och jämställdhet är svagt integrerade i programmet. Skälen är framför allt att bedömningarna av de horisontella målen kommer in för sent i beredningen av projektansökningar och att det finns brister i kompetensen hos handläggarna i dessa frågor.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna.

<sup>5</sup> Halvtidsutvärdering Mål 1 Södra Skogslänsregionen Nutek, Infonr 006-2004.  
Halvtidsutvärdering Mål 1 Norra Norrland Nutek Infonr, 007-2004.

Även i de tidigare nämnda utvärderingarna utförda av Regeringskansliet och Nutek, rörande arbetet med tillväxtavtal och tillväxtprogram, konstateras att länen i många fall haft svårt att integrera de två horisontella målen ekologisk hållbarhet och jämställdhet.

### 3.5.2 *Antalet miljö- och jämställdhetsinriktade projekt är få*

Vi har också funnit att få projekt har som syfte att förbättra miljön eller påverka jämställdheten och att dessa dimensioner är nedtonade jämfört med den ekonomiska dimensionen vid bedömningen av projekt. I granskningen av projektakter har vi funnit fem eller möjligen sex projekt av totalt 150 där huvudsyftet varit miljöförbättring. Vi har funnit än färre projekt med jämställdhetsinriktning.

En jämförelse kan här göras med uppgifter i Nuteks årliga rapport om företagsstöd och projektverksamhet. Här framgår att under år 2004 hade 2 procent av projekten inriktning mot miljö eller natur. Hur många projekt som var inriktade mot jämställdhet framgår inte, eftersom denna aspekt inte noteras.

### 3.5.3 *Män och kvinnor ska ha samma inflytande*

Det finns i regleringsbrevet för länsstyrelserna och andra stödgivare ett jämställdhetsmål som innebär att kvinnor och män ska ha samma inflytande över utformningen av den regionala utvecklingspolitiken och dess insatser i länen på alla nivåer, samt få del av dem på lika villkor. I detta mål betonas sålunda mer inflytandet över projekten i sig, inte dess effekter.

En fråga som infinner sig är hur detta inflytande kan mätas. En kategori personer som har inflytande över projektverksamheten är handläggare och chefer som fattar beslut om stöd. Vi har i granskningen inte undersökt hur många kvinnor respektive män som befinner sig i dessa positioner och vilka som handlagt olika ärenden.

Det finns exempel på länsstyrelser som närmare undersökt könsfördelningen i arbetet med tillväxtprogrammen. Länsstyrelsen i Jämtlands län skriver i sin årsredovisning för 2004 att könsfördelningen bland representanterna i länets olika s.k. RTP-grupper, där dialogen mellan de inblandade i programarbetet sker, är relativt jämn. Länsstyrelsen i Västernorrland nämner i sin årsredovisning för 2004 att 42 procent av de aktiva i olika RTP-grupper är kvinnor.

Vi har valt att belysa denna fråga genom att undersöka antalet kvinnor och män som har positionen som projektledare i projekten. Vi motiverar detta med att projektledarna ofta har en nyckelposition inom

projektverksamheten, inte bara i projekten som sådana utan ofta även vid utformandet av ansökan och projektets närmare inriktning.

Det finns inga uppgifter i STINS om kön på projektledare. Vi har därför undersökt denna fråga inom ramen för aktgranskningen. Här visar det sig att denna information inte alltid finns i akterna heller. I var fjärde akt i urvalet saknades tydliga uppgifter om vem som är projektledare.

I de övriga tre fjärdedelarna av projekten finns uppgifter om projektledare och kön. I 43 procent av hade projekten en kvinnlig projektledare. Det går dock inte att med någon större säkerhet påstå att samma andel gäller det totala antalet projekt, beroende på den stora andelen projekt där tydliga uppgifter om projektledare saknades.

Nutek har också undersökt denna fråga i sin utvärdering av tillväxtprogrammen. Här konstateras att könsfördelningen är skev bland projektledarna när det gäller större projekt som genomförts inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen. Nutek konstaterar vidare att männen dominerar generellt sett och att inte något län har redovisat fler kvinnor än män som projektledare.<sup>6</sup>

### 3.6 Inomregionala prioriteringar görs sällan

Under flera år i rad har regeringen i budgetpropositionen framhållit att den geografiska inriktningen för såväl den centrala som den regionala projektverksamheten är ”hela landet med tyngdpunkt i regionalt utvecklingspolitiskt prioriterade områden.”

Några få av stödmyndigheterna nämner i policydokument eller riktlinjer att projektmedlen i första hand ska gå till vissa utpekade geografiska områden. Exempelvis säger Länsstyrelsen i Södermanlands län att man avsatt medel för strukturförändringar i Katrineholm, Vingåker och Flen. Detta är en egen prioritering som gjorts på länsnivå, då dessa länsdelar inte ingår i något stödområde enligt förordningen. Ett par län har i policydokument nämnt att projekten ska stämma överens med prioriterade områden i det regionala utvecklingsprogrammet. Länsstyrelsen i Norrbottens län skriver att särskild vikt bör läggas vid att få till stånd en geografisk spridning och ett aktivt deltagande från hela regionen.

I den genomförda aktgranskningen har vi i ett fåtal fall sett en hänvisning i beslutsmotiveringen till att projektet bedrivs i ett geografiskt prioriterat område. Dessa fåtal fall har då handlat om projekt med EU-medfi-

---

<sup>6</sup> På väg mot hållbar tillväxt? – Regionala tillväxtprogrammen 04. Info 044-2005.

nansiering, som per definition alltid utgår till regionalt prioriterade områden.

### 3.7 Iakttagelser

Av de 150 projekt som har granskats har vi bedömt att två tredjedelar har hög eller viss fokusering på ekonomisk tillväxt. Projekt med hög fokusering har ofta en tydlig näringslivsinriktning, samtidigt som näringslivet ofta är involverat på ett eller annat sätt. EU-projekten är, jämfört med övriga projekt, oftare fokuserade mot ekonomisk tillväxt. Hälften av EU-projekten bedöms uppfylla kriterierna för hög fokusering jämfört med endast en tredjedel för samtliga projekt.

Vår bedömning är att ca en tredjedel av alla projekt har låg fokusering på ekonomisk tillväxt och att projektverksamheten därmed inte i tillräcklig omfattning uppfyller de krav statsmakterna ställt på verksamheten i fråga. Det handlar både om att projekten saknar en näringslivsanknytning och att de inte kan bedömas ge några varaktiga effekter. Förhållandevis många av de projekt där små medelsbelopp beviljats har också låg fokusering.

En stor del av projekten med låg fokusering kännetecknas av att de har karaktär av ordinarie arbetsuppgifter, antingen för den beslutfattande myndigheten eller för andra myndigheter. I mer än 20 procent av alla projekt har beslutsfattaren dessutom valt att utse sig själv till projektägare och därmed ge medel till sig själv.

Miljö- och jämställdhetsaspekterna är oftast nedtonade i jämförelse med den ekonomiska dimensionen. Hos de stödgivande myndigheterna synes den vanligaste uppfattningen vara att om ett visst projekt bedöms bidra till ökad tillväxt, samtidigt som någon extra belastning inte infinner sig på miljön, så bedöms också kriteriet "hållbar tillväxt" vara uppfyllt.

Statsmakterna har uttryckt en klar vilja att män och kvinnor ska ha samma inflytande över det regionala utvecklingsarbetet och dess insatser i länen på alla nivåer, samt få del av dem på lika villkor. Vi kan konstatera att dessa jämställdhetsmål inte mäts systematiskt. Vår undersökning av projektledare visar att 43 procent av dessa är kvinnor. Andelen projekt där uppgifter om projektledare inte framgår tydligt är dock så pass stor (25 procent) att det råder stor osäkerhet om den verkliga andelen.

Aktgranskningen visar att stödgivaren sällan motiverar stödbeslutet med att projektet bedrivs i ett prioriterat område. I stödgivarnas policydokument nämns endast undantagsvis att vissa geografiska områden bör prioriteras. Samtidigt råder oklarhet om inomregionala prioriteringar av detta slag ska göras.





## 4 I vilken omfattning är näringslivet involverat?

I detta kapitel behandlas vår tredje revisionsfråga: är näringslivet involverat i projektverksamheten i den omfattning som förutsatts av statsmakterna?

### 4.1 Statsmakternas syn

Riksdagen och regeringen har i olika sammanhang framhållit att näringslivets behov ska vara styrande för de regionala tillväxtprogrammets inriktning och att näringslivet också är medfinansiärer av olika insatser.

#### 4.1.1 *Näringslivets behov bör vara vägledande*

I den centrala propositionen om regional utvecklingspolitik (prop. 2001/02:4), som godkändes av riksdagen, framhölls att anslag (33:1) Allmänna regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19 i så stor utsträckning som möjligt bör koordineras inom tillväxtprogrammen. Programmets huvudsakliga inriktning bör även fortsättningsvis vara att skapa hållbara utvecklingsförutsättningar utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv. Det framhölls här att näringslivets behov bör vara vägledande.

#### 4.1.2 *Medfinansiering från näringslivet är viktig*

I regeringens riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram<sup>7</sup> sägs att de regionala tillväxtprogrammen inte enbart ska finansieras med statliga medel. Det är av särskild betydelse att medfinansiering sker från näringslivet. Sådan finansiering kan vara en möjlighet att verifiera programmets inriktning på hållbar regional tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv.

Näringslivsperspektivet innebär att de regionala tillväxtprogrammen ska inriktas mot insatser som tydligt kan motiveras som viktiga hållbara tillväxtförutsättningar för näringslivets utvecklingskraft. Det kan exempelvis handla om att på olika sätt säkra arbetskrafts- och kompetensförsörjningen till näringslivet, att bidra till strategisk samverkan mellan företag samt mellan företag och universitet/högskola eller att skapa attraktiva

---

<sup>7</sup> Bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14 nr II 12.

miljöer för företagen att verka i. Programmens inriktning på att förbättra förutsättningarna för en hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv förutsätter en dialog mellan företagare och arbetstagare och deras företrädare. En särskild redogörelse för i vilken utsträckning finansiering från näringslivet har knutits till programmen ska göras. En bedömning av näringslivets inställning till finansieringen av programmen ska, enligt regeringens riktlinjer, också tas fram.

#### **4.2 Offentliga medel dominerar finansieringen**

Det finns i dag ingen heltäckande kunskap om projektens verkliga storlek eller medfinansiärer. Det beror bland annat på att det inte är möjligt att få fram uppgifter om projektens totala storlek eller medfinansiärer ur STINS. Enligt uppgift från Nutek kommer detta inte heller att vara möjligt i det nya systemet NYPS som är under utveckling.

I den genomförda aktgranskningen har vi noterat medfinansiärer och belopp. Kvaliteten på uppgifterna i akterna har i många fall varit så bristfällig att det inte varit möjligt att göra en totalsammanställning av materialet. Regionförbundet i Kalmar har ett enhetligt beslutsdokument med fastställda rubriker. En av rubrikerna är "finansiärer" där samtliga finansiärer och belopp noteras.

Riksrevisionens aktgranskning visar att privata företag är med som delfinansiär i 32 av de 150 projekten i vårt urval, dvs. i ca 20 procent av fallen. I ytterligare ett 30-tal projekt finns aktörer med som finansiärer som varken är privata företag eller offentliga organ. Det kan t.ex. vara fråga om stiftelser och ideella föreningar. Det framgår samtidigt att i många fall består näringslivets insatser inte av kontanta medel utan av eget frivilligt arbete som värdesätts som en finansieringskälla i projekten.

En jämförelse kan här göras med finansieringen av de regionala tillväxtprogrammen. Enligt Nuteks utvärdering av programmen svarade privata företag under år 2004 för 18 procent av den totala finansieringen, vilket kan jämföras med år 2003 då andelen var 26 procent. Näringslivets insats är dock beloppsmässigt ungefär lika stor för båda åren.

#### **4.3 Projektägare är oftast offentliga organ**

Statliga myndigheter, kommuner eller landsting står som mottagare av medlen (projektägare) i 780 fall, motsvarande knappt 50 procent av antalet projekt. Beloppsmässigt svarar dessa projekt för drygt 342 miljoner kronor eller drygt 55 procent av de beslutade medlen. Statliga myndigheter står för 157 miljoner kronor, varav merparten, drygt

70 miljoner kronor, har universitet och högskolor som mottagare. Totalt 289 projekt har beviljats till aktiebolag och omfattar knappt 125 miljoner kronor. En vanlig projektägare är t.ex. statliga aktiebolaget Almi. Även handelskamrarna är ofta projektägare.

De offentliga aktörerna kan i och för sig organisera projekt med inriktning mot näringslivet. Av kapitel 3 framgår dock att det finns ett tydligt samband mellan projekt med högt fokus på tillväxt och projekt med involvering av näringslivet.

I vissa fall har projektägaren själv gjort bedömningen att projektet har misslyckats. I sådana fall handlar det ofta om fall där initiativet till projektet tagits inom offentliga organ och att man därefter försökt "få med sig" näringslivet i projektet. Det nämns i några fall i klartext att misslyckandet berott på "projektrötthet" hos näringslivet och att projektägaren inte förmått näringslivet att delta i önskvärd omfattning.

Nutek har i rapporten "Organisera för näringslivets medverkan" (B 2005:05) framhållit att det finns hinder för näringslivets engagemang i strukturfondsprojekt. I rapporten ges olika exempel på hur man i olika länder försökt öka engagemanget hos näringslivet. Gemensamt för dessa olika försök är att man skapar regelbundna arenor där det lokala och regionala näringslivet kan möta företrädare för offentliga stödgivare. Vid dessa arenor diskuteras näringslivets behov av olika regionala satsningar. Olika förslag till projekt tas upp tidigt i diskussioner med företrädare för näringslivet, för att undvika att projekt startas vilka helt saknar efterfrågan.

#### **4.4 Vissa faktorer missgynnar näringslivets involvering**

Ett förhållande som påverkar möjligheterna för näringslivet att delta aktivt

är att enskilda företag normalt inte kan vara projektägare. Skulle den möjligheten föreligga utan inskränkning skulle ett sådant förhållande strida mot EG:s statsstödsregler (§ 2 art. 87). En begränsande faktor kan också vara bestämmelsen att offentliga medel får högst finansiera 50 procent av de totala medlen i projektet om det finns privat finansiering.

Ett förhållande som kan missgynna näringslivets och enskilda ideella organisationers involvering som projektägare är att medlen utbetalas i efterhand. Det betyder att projektet ofta får leva med ett likviditetsproblem. Det finns visserligen möjligheter till förskottsbetalningar om projektägaren är en ideell förening, en ekonomisk förening, kooperativ eller en allmännyttig stiftelse. Dessa möjligheter är dock beloppsmässigt begränsade och kan bara ges om särskilda skäl föreligger.

En ytterligare försvårande faktor är att momsreglerna missgynnar både näringslivet och ideella organisationer i rollen som projektägare. Om konstellationer från näringslivet eller ideella organisationer fungerar som projektägare kommer i normalfallet mervärdesskatten att ingå i de stödgrundande kostnaderna eftersom den projektverksamhet som bedrivs oftast inte är momspliktig. Detta är inte fallet för t.ex. kommuner eller en länsstyrelse. För dessa är all ingående moms avdragsgill.

Nutek nämner i ovan nämnda rapport att den nuvarande avgränsningen av projekt i tiden kan vara ett problem för näringslivets deltagande. Tre år kan ibland vara för kort tid för att riktigt intressanta och bärkraftiga satsningar ska kunna slutföras och ersättas av mer permanenta verksamheter.

Dessa förhållanden betyder inte att kontakter med näringslivet saknas. Länsstyrelser har påpekat att företrädare för näringslivet, normalt Företagarna och handelskammare, ofta deltar aktivt i tillväxtprogramarbetet. Länsstyrelserna har också regelbundna kontakter med företag i regionerna i andra sammanhang, men där erfarenheter kan kanaliseras till tillväxtarbetet.

## 4.5 Iakttagelser

Den offentliga sektorn dominerar både som finansiär av projektverksamheten och i rollen som projektägare. Att offentliga organ i så hög grad är projektägare beror sannolikt till viss del på att det finns faktorer som missgynnar initiativ från näringslivet och från andra enskilda. Hit hör dels de restriktioner som lagts på deltagande från näringslivet, men också vissa budget- och skattetekniska faktorer.

I många fall bedrivs projekten på så sätt att den offentliga sektorn både finansierar och driver projekten utan tillräcklig kontakt med näringslivet och utan att näringslivets behov blir styrande i tillräcklig omfattning. Det rör sig då i hög grad om de projekt som Riksrevisionen bedömt ha låg tillväxtfokusering (se kapitel 3).

Näringslivet kan engagera sig i projekten på flera olika sätt, som finansiärer, projektägare eller föremål för projektet. Granskningen visar att näringslivets intresse för olika projekt varierar påtagligt. De tenderar att engagera sig mest i större projekt med förhållandevis tydlig näringslivsanknytning. Även gällande momsbestämmelser, med generell avdragsrätt för ingående moms, gällande kommunerna och staten försvårar näringslivets involvering i projektverksamheten.

## 5 Har ambitionerna om programformen uppfyllts?

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan huruvida de ambitioner riksdag och regering har om att projektverksamheten ska bedrivas i programform har uppfyllts.

### 5.1 Programformen ska vara ett strategiskt verktyg

I proposition (2001/02:4) "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet" framhölls att programformen innebär att berörda parter ska samverka kring en utvecklingsstrategi, en gemensam uppfattning om mål och inriktning, hur stora finansiella resurser som bör avsättas samt hur genomförandet ska gå till och vilka resultat som förväntas.

Ett viktigt skäl bakom den ändrade beteckningen från tillväxtavtal till tillväxtprogram var att regeringen ville lyfta fram programarbetsformen som ett strategiskt verktyg för sektorsövergripande arbete med regionala utvecklingsfrågor. Den regionala projektverksamheten ska i sin tur bedrivas i enlighet med de regionala utvecklingsprogrammen och i så stor utsträckning som möjligt inom de regionala tillväxtprogrammen.

### 5.2 Allmänt om program som arbetsform

I ovan nämnda proposition gavs en bakgrund till lanseringen av program som arbetsform. De lanserades i regionala utvecklingssammanhang genom EG:s strukturfonder och kom i Sverige att anammas i de regionala tillväxtavtalen. Tanken var, enligt regeringen, att undvika att resurser splittras och låses in i ad hoc-projekt som inte passar in i strategin. Programidén bygger också på att en högre beslutsnivå ska svara för strategin, de överordnade målen och utvärderingen, medan besluten om projekt förläggs till operativa nivåer. Enligt regeringen är programformen väl anpassad för arbete över sektorsgränser. Programmet blir då den gemensamma ramen för aktörer med olika bakgrund och förutsättningar och inom detta förutsätts ett samarbete ske mellan parterna.

Programformen ansågs också utgöra ett sätt att utifrån en analys av en regions svaga och starka sidor formulera en strategi för att styra resurser till rätt sorts insatser. Via de olika partnerskapen ska förutsätt-

ningar ges för många aktörer – såväl offentliga som privata – att delta i arbetet, vilket då ska leda till bättre förankring och resultat.

Programformen kan även användas när ansökningar om medel inkommer, vilket innebär att programmen är offentligt redovisade och har en angiven resursram. Ansökningar om t.ex. projektmedel kan då sökas i något eller några av dessa program.

Nutek har redovisat att man bedriver den centrala projektverksamheten i enlighet med denna arbetsform. Det innebär att Nutek utlyser ett program under en viss rubrik, som man kan söka medel från under en viss tidsperiod. Detta innebär i sin tur att projektansökningarna kan prövas emot varandra och att Nutek även får kunskap om efterfrågan på medel.

Att program som arbetsform i denna mening är etablerad visas av att även andra typer av nationella program bedrivs på detta sätt. Vinnova (Verket för innovationssystem) har beskrivit sin programverksamhet på ungefär samma sätt som Nutek. Programmen är en sammanhållen satsning under en bestämd tidsperiod, oftast tre till sex år, med en på förhand bestämd budget. Avsatta medel fördelas i konkurrens till projekt som svarar mot programmets mål. Kriterierna för värderingarna av inkomna ansökningar redovisas i s.k. utlysningar och ansökningarna bedöms av särskilda programråd.

### **5.3 Kopplingen mellan tillväxtprogram och projektverksamhet är ibland svag**

Vi har undersökt kopplingen mellan tillväxtprogram och projektverksamhet genom att studera hur dessa presenteras på respektive hemsida. Skälet är att länsstyrelser och andra stödgivare i dag använder sina hemsidor på Internet som en viktig informationskälla om bl.a. dessa program och verksamheten.

På hemsidorna finns allmän information om tillväxtprogram och om projektverksamheten. Här finns ofta även beskrivet att ansökningar om projektmedel ska stå i överensstämmelse med det regionala tillväxtprogrammet i länet.

Det är också vanligt att det anges ett antal insatsområden som projektverksamheten närmare ska inriktas mot. De överensstämmer dock inte alltid med de handlingsprogram och insatsområden som har beslutats inom ramen för tillväxtprogrammet. Kopplingen mellan tillväxtprogrammen och projektverksamheten är därför i vissa fall otydlig. Nedan redovisas några exempel som belyser detta.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* beskriver länets tillväxtprogram på sin hemsida. Tillväxtprogrammet innehåller visioner, övergripande tillväxtmål, ett antal programområden och horisontella mål om miljö, jämställdhet och internationalisering. Under varje programområde finns totalt nio insatsområden. Varje insatsområde preciseras dessutom i ett antal relativt konkreta punkter. När samma länsstyrelse på hemsidan presenterar projektverksamheten redovisas fyra olika områden som den ska vara inriktad mot. Dessa områden överensstämmer inte med någon av de indelningar som beslutats inom ramen för tillväxtprogrammet. Den tydliga kopplingen till tillväxtprogrammet saknas därmed.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* redovisar ett antal insatsområden som kan beviljas projektmedel. Dessa presenteras under fem rubriker, med totalt tolv insatsområden. De stämmer helt överens med tillväxtprogrammet, varför kopplingen här är tydlig. Likväl skapar presentationen osäkerhet, då flera av de angivna insatsområdena har rubriker som innebär att projektmedel inte kan beviljas. Ett insatsområde är t.ex. "Stöd till små och medelstora företag", ett annat är "Utveckling av teknologier". Som redan framgår av kapitel 3 ska projektverksamhet i normalfallet inte kunna utgöra direkta företagsstöd.

Ett exempel på en tydlig koppling är *Västra Götalandsregionen*. På den ansökningsblankett som ska användas måste sökanden ange vilket av fyra angivna programområden som ansökan gäller. Dessa fyra områden är i sin tur direkt hämtade från regionens tillväxtprogram.

#### **5.4 Användningen av policydokument varierar**

Vi har även begärt att få ta del av eventuella policydokument eller andra skriftliga prioriteringar för projektverksamheten som de stödgivande myndigheterna upprättat. Tanken var att det i sådana dokument skulle kunna finnas beskrivningar av dels prioriteringar vid beslut om projektmedel, dels hur dessa prioriteringar är kopplade till tillväxtprogrammen. Granskningen visar att dokumentens karaktär, omfång och detaljeringsgrad varierar betydligt.

Ett exempel på en stödmyndighet med relativt tydliga riktlinjer för projektverksamheten är *Länsstyrelsen i Jönköpings län*. Här sägs att projekten

a) ska vara av tillväxtkaraktär, b) ska kunna övergå i driftsform med utållig finansiering, c) ska vara av större värde än enbart för

aktiviteten/projektägaren samt d) ha tydligt mål som är uppföljnings- och utvärderingsbart. Dessa riktlinjer är inte direkt relaterade till tillväxtprogrammet, men en läsare kan förstå att riktlinjerna ska ses som prioriteringar på en mer nedbruten nivå än de prioriteringar som finns i tillväxtprogrammet. De nedbrutna prioriteringarna har också offentliggjorts på hemsidan.

*Regionförbundet i Kalmar län* redovisar sina riktlinjer i "Policy för Regionförbundets deltagande och finansiering i projekt för kommunal utveckling". Här redovisas bl.a. att projekten inte ska innebära stöd till kommuner och landsting. Vidare ska de inte medverka till rundgång av offentliga medel.

De flesta riktlinjer eller policydokument är mer allmänt hållna. Ett av flera exempel är *Gotlands kommun*, som anger att medlen i huvudsak ska användas för a) genomförandet av det regionala tillväxtprogrammet, b) projekt som medfinansieras av någon av EG:s strukturfonder samt c) projekt som förväntas leda till sysselsättningsökning.

I policydokumenten nämns ibland insatsområden som man bör inrikta projektverksamheten mot. Ett sådant exempel ger *Länsstyrelsen i Uppsala län* som redovisar fem olika sådana insatsområden. Det framgår av policydokumentet att dessa ska vara vägledande även om de inte utesluter stöd till projekt med annan inriktning. Jämför man detta dokument med tillväxtprogrammet för samma län kan konstateras att i det sistnämnda presenteras fyra prioriterade insatsområden. Dessa stämmer inte överens med vad som anges i policydokumentet.

## 5.5 Sällan motiveringar vid beslut

I vår aktgenomgång har vi undersökt förekomsten av beslutsmotiveringar i samband med beslut om projektmedel och om dessa är kopplade till tillväxtprogrammen. Förekomsten varierar mellan, men även inom länen. Av de 150 genomgångna akterna saknas en tydlig beslutsmotivering i ungefär var tredje akt.

I flertalet akter är beslutsmotiveringarna enbart av övergripande karaktär. En vanligt förekommande motivering är att projektet faller inom ramen för tillväxtprogrammet, ibland anges även det insatsområde som projektet faller inom. Mer sällan förekommer att det i beslutet närmare anges på vilket sätt eller varför projektet bidrar till att uppfylla målen i t.ex. tillväxtprogrammet.

Ett exempel på en utförlig beslutsmotivering är: "Projektet stärker näringslivets konkurrensförmåga och förmåga till utveckling och



förnyelse då insatserna i projektet ska arbeta för utveckling av regionalt viktiga kluster och branscher. Projektet resulterar i nya arbetstillfällen samt företag i nätverks- och samverkansprojekt. Projektet ska påverka och skapa positiva attityder till industriyrket samt utveckla kompetensen i regionen genom att samarbeta inom olika områden och därigenom skapa tillväxt. Långsiktigt bedöms projektet utveckla näringslivet i östra Värmland.”

## 5.6 Skillnader i handläggning mellan centrala och regionala projektmedel

Som framgått ovan framhåller Nutek att den centrala projektverksamheten bedrivs i en renodlad programform. Den regionala projektverksamheten bedrivs däremot endast i mindre omfattning i programform.

Myndigheterna som beslutar om regionala projektmedel prövar dessutom inte ansökningar samlat vid en viss tidpunkt, utan i den ordning de kommer in. Detta innebär att ansökningar endast prövas på sina egna meriter och inte mot varandra i syfte att plocka ut de bästa projekten. Detta medför också att det blir svårare att ha kontroll på efterfrågan och därmed nyttjandegraden av anslagsmedlen.

Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer med företrädare för länsstyrelser förekommer mycket sällan att avslag på ansökningar formuleras skriftligt. På olika sätt ser man i arbetet till att ansökningar, som bedöms riskera avslag, över huvud taget inte inkommer skriftligt. Man väljer istället att ge muntliga besked om avslag.

## 5.7 Iakttagelser

Intentionerna att den regionala utvecklingspolitiken ska bedrivas i programform har uppfyllts i den meningen att alla myndigheter som beviljar medel från anslag 33:1 också har deltagit i utarbetandet av de regionala tillväxtprogrammen. Vidare kan konstateras att i besluten om att bevilja projektmedel mycket ofta hänvisas till en punkt i det aktuella regionala tillväxtprogrammet. När det gäller interna policydokument är det dock ofta svårt att se en tydlig koppling till regionens tillväxtprogram. Samma svårigheter möter läsaren när riktlinjer för projektverksamheten presenteras på stödgivarnas externa hemsidor.

Länsstyrelser och andra myndigheter som beviljar projektmedel har inte organiserat sitt arbete i programform, i den meningen att man går ut och annonserar om möjligheten att söka medel med utgångspunkt från

insatsområden inom det regionala tillväxtprogrammet. Inte heller bestäms i förväg hur mycket medel som anslås till olika områden, eller att ansökningarna ska ske under en viss period under året. Hänvisningarna till existerande tillväxtprogram sker normalt i efterhand, i samband med att beslut fattas om att bevilja medel till ett projekt.

## 6 Brister i kunskapen om projektverksamheten

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan varför kunskapen om resultat och effekter av projektverksamheten är så begränsad, vilket framgick bl.a. av Riksrevisionens tidigare rapport om Regionala stöd (RiR 2005:6). Vi har undersökt om uppföljningar och utvärderingar genomförs på det sätt som anges i förordningen om projektverksamheten och på vilket sätt indikatorer används. Vi har också undersökt om det finns andra sätt att följa upp projektmedlen än vad som i dag sker.

### 6.1 Statsmakternas krav på uppföljning

#### 6.1.1 *Regeringen ska informera riksdagen om måluppfyllelsen*

Enligt 2 § lagen om statsbudgeten (budgetlagen) ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Av regeringens förslag till lag om statsbudgeten framgår: "Att ange ett mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts är helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en successivt allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet." Regeringen bör därför för riksdagen ange vilka mål som är tänkta att nås med de resurser som begärs.

#### 6.1.2 *Målen ska vara uppföljningsbara*

Riksdagen har vid flera tillfällen slagit fast att målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna (se bl.a. näringsutskottets bet. 1999/2000:NU2). Näringsutskottet har också pekat på att det är viktigt att riksdagen får en bättre resultatinformation och ett säkrare beslutsunderlag för den regionala utvecklingspolitiken (näringsutskottets bet. 2004/05:NU2). Finansutskottet har framhållit vikten av att resultatanalysen är faktabaserad och inriktad på att bedöma föregående års resultat i förhållande till uppställda mål. En tydlig åtskillnad ska göras mellan å ena sidan resultatinformation och resultatanalys samt å andra sidan regeringens resultatbedömning. För att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget

bör motiven för regeringens bedömning och slutsatser framgå tydligt (se bl.a. bet. 2000/01:FiU20).

### 6.1.3 *Projekten ska vara avgränsade*

Uppföljning av projekt förutsätter att det på ett tydligt sätt går att avgränsa ett enskilt projekt från annan verksamhet. I förordningen om projektverksamheten framhålls vikten av att varje projekt ska vara väl avgränsat (4 §) och att projekttiden inte får överstiga tre år om inte särskilda skäl föreligger.

### 6.1.4 *Projekten ska följas upp och utvärderas*

Av 9 § förordningen om projektverksamhet (2003:596) framgår att beslut i ett ärende om bidrag för ett projekt ska innehålla uppgifter om hur projektet ska följas upp och utvärderas. I 12 § klargörs att beslutsfattaren ska utöva tillsyn över att bidrag utnyttjas för avsett ändamål och i överensstämmelse med föreskrivna villkor, vidare att beslutsfattaren ska svara för uppföljningen av ärendet.

### 6.1.5 *Särskilda medel finns för att säkerställa uppföljning*

Enligt regleringsbrevet för 2004, som styr användningen av anslag 33:1, får respektive länsstyrelse, självstyrelseorgan och samverkansorgan, utöver ordinarie ramanslag för förvaltningsändamål, använda högst ett i regleringsbrevet angivet belopp för att säkerställa uppföljningssystem m.m. i samband med bemyndigandesystemet på anslaget, för uppföljning av enskilda företagsstödsärenden och projekt samt för viss utvärdering av den egna stödverksamheten.

## 6.2 **Uppföljningen avser främst ekonomiska faktorer**

Som nämnts framgår av 9 § förordningen om projektverksamhet (2003:596) att beslut i ett ärende om bidrag för ett projekt inte bara ska innehålla uppgifter om hur projektet ska följas upp, utan även hur det ska utvärderas. Att följa upp ett projekt innebär att man kontrollerar att projektet genomfört de aktiviteter som utlovats och att medlen använts till det som var tänkt. Att utvärdera ett projekt innebär att man försöker mäta projektets måluppfyllelse eller dess effekter.

När det gäller uppföljningen av projekten ger de flesta beslutsfattare skriftlig vägledning till stödmottagaren om hur denne ska slutrapportera projektet. I vissa fall är vägledningarna utförliga vilket ger god vägledning för projektet vid slutrapporteringen. I många fall är de dock kortfattade, eller saknas helt. Det blir då upp till stödmottagaren att bedöma vad som ska avrapporteras i slutrapporterna. I vår granskning har vi funnit att en ekonomisk redovisning alltid finns i akterna.

Dock görs ibland uppföljningar av enstaka eller en grupp projekt. Ett exempel är *Länsstyrelsen i Jämtlands län*s uppföljning av 13 projekt inom området Internationalisering och marknadsföring. Ett annat exempel är *Länsstyrelsen i Västerbottens län* som har genomfört en uppföljning av turismprojekt.

Riksrevisionen har frågat länsstyrelser och andra beslutande organ om hur mycket pengar de använde för uppföljning och utvärdering under år 2004. De svar som har kommit in visar att några län inte alls utnyttjat den del av anslaget som kan disponeras för uppföljning och utvärdering, medan andra län har utnyttjat hela beloppet.

## 6.3 Utvärderingar görs sällan

Både uppföljning och utvärdering ska genomföras i varje projekt. Att utvärdera ett projekt innebär sålunda att man försöker redovisa vilka effekter som projektet har fått och om de mål som i förväg ställts upp har uppfyllts. I praktiken innebär det att utvärdering bör ske en tid efter att projektet avslutats. Granskningen visar dock att utvärderingar i efterhand är sällsynta.

### 6.3.1 Många små projekt kan påverka utvärderingsviljan

Att följa upp effekterna av ett projekt kräver vissa resurser. I kapitel 3 konstateras att relativt många projekt är små. I ca 20 procent av alla projekt har länsstyrelsen, självstyrelse- eller samverkansorganet bidragit med högst 50 000 kr i projektfinansiering. Vid de intervjuer vi genomfört har myndigheterna pekat på att uppföljning och utvärdering tar resurser i anspråk som redan bedöms vara knappa.

Själva förhållandet att de stödgivande myndigheterna valt att bevilja begränsade medel till många projekt snarare än större resurser till färre projekt innebär därför en försvårande faktor för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Det kan också vara svårare i sig att utvärdera små projekt med troligen obetydliga effekter på regionen än större projekt som också kan bedömas ha större genomslagskraft. Vi har också i

granskningen mött exempel på att det förekommer att till synes bra projekt får avbrytas i förtid, på grund av treårsbegränsningsregeln.

### 6.3.2 *Antalet finansiärer kan påverka möjligheten att utvärdera*

Det är vanligt att projekt finansieras av flera olika aktörer. Det kan t.ex. vara frågan om en länsstyrelse, ett regionalt samverkansorgan, en eller flera kommuner, ett landsting och en högskola. Dessa förhållanden är inte anmärkningsvärda i sig, utan kan tvärtom sägas stå i samklang med den samarbetsinriktning som i dag gäller för projektverksamheten. Förhållandet kan dock påverka möjligheten att utföra uppföljningen, då det inte är rimligt att flera stödgivare som fått medel från anslag 33:1 genomför uppföljning eller utvärdering var för sig. Det finns i dag inte någon etablerad rutin för att bestämma att en av stödgivarna ska ha huvudansvaret för utvärderingen.

### 6.3.3 *ITPS föreslår att projekten utvärderas på annat sätt än i dag*

ITPS har också noterat att utvärderingar av projekten sällan sker. ITPS föreslår bl.a. i sin rapport till Riksrevisionen (se bil. 3) att både projekt och olika program processutvärderas på regional nivå. Det är en metod där erfarenhetsackumulering blir betydelsefulla inslag. Lärandeaspekten bör också utvecklas, genom att utvärdering sker en tid efter det att projektet avslutats. ITPS har också noterat att utvärderingar, i den mån de över huvud taget görs, genomförs för tidigt.

## 6.4 **Enhetliga indikatorer saknas**

Indikatorer kan användas i flera olika syften. Vanligt är att indikatorer används för att ge en uppfattning om i vilken grad ett visst mål har uppfyllts. Särskilt när det av olika skäl inte är möjligt att genomföra renodlade effektutvärderingar kan en uppsättning väl valda indikatorer ändå ge en bra bild över hur väl målen har uppfyllts.

### 6.4.1 *Nationella indikatorer saknas för projektverksamheten*

I samband med behandlingen av 2003 års budgetproposition ställde sig näringsutskottet i princip bakom de resultatindikatorer som hade presenterats av regeringen för att följa upp den regionala utvecklingspolitiken (bet. 2003/04:NU2). Samtidigt framhölls att det vore värdefullt att den regionala utvecklingspolitiken kunde följas upp på ett mer systematiskt

sätt än vad som dittills hade skett, bl.a. när det gäller ekonomisk tillväxt, sysselsättning och nystartade företag. Utskottet betonade liksom tidigare år den uthålliga tillväxtens betydelse och därmed även miljöpolitiken och jämställdhetspolitiken. Inte minst framhölls vikten av att de nya resultatindikatorerna även ska ge underlag för att redovisa resultatuppgifter fördelade på kvinnor respektive män och göra det möjligt att noggrant följa upp jämställdhetsmål.

Regeringen har inte fastställt några indikatorer för de regionala projektmedlen. I STINS noteras dock indikatorer i varje enskilt ärende. Eftersom dessa är projektspecifika går det inte att summera indikatorerna till en aggregerad nivå. I Nuteks årliga rapport om företagsstöd och projektmedel för år 2002 finns en redovisning av de indikatorer som använts i projektverksamheten. Vanligast förekommande indikatorer var arbetstillfällen, nya företag, antal aktiviteter, förstudie, antal projekt och deltagare. I STINS fanns totalt 68 olika indikatorer i de olika projekten. Av dessa var 43 unika, dvs. de fanns bara registrerade för ett projekt. Redovisningen av indikatorer finns inte med i de rapporter som har publicerats senare.

#### 6.4.2 I EU-medfinansierade projekt används alltid indikatorer

I projekt som delvis är finansierade med EU-medel ställs särskilda krav på avrapportering av vissa fastställda indikatorer. I förordningen om allmänna bestämmelser för EG:s strukturfonder<sup>8</sup> fastslås att förvaltningsmyndigheten och övervakningskommittén ska genomföra övervakningen med hjälp av fysiska och finansiella indikatorer. Det finns några s.k. kärnindikatorer som är obligatoriska, *antal nya arbetstillfällen*, *bevarade arbetstillfällen* och *antal nya företag*. Projekt som finansieras med strukturfondsmedel ska också redovisa vissa horisontella indikatorer som behandlar frågor miljö respektive jämställdhet mellan könen. Utöver kärnindikatorerna och de horisontella indikatorerna ska för varje program också fastställas programspecifika indikatorer.

#### 6.4.3 I projekten likställs ofta prestationer med indikatorer

Vi har närmare undersökt vilka indikatorer som använts i de granskade projekten. I närmare en tredjedel av alla granskade projekt saknas i akten indikatorer mot vilka projektet ska följas upp. En relativt stor andel av de projekt som saknar indikatorer har karaktär av förstudier eller liknande.

---

<sup>8</sup> Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna.

En iakttagelse är att i de 150 projekt som vi har studerat är det ofta prestationer i själva projektet som indikatorerna mäter. Ett exempel är när ett projekt genomfört vissa informations- eller utbildningsinsatser i syfte att uppnå ett visst angivet mål. I sådana projekt används ofta prestationer som "antal informationsträffar", "antal utbildningsinsatser" eller "antal personer som genomgått insatser" som indikatorer. Ett annat exempel är projekt där man genomfört en kurs i hur man startar företag. I stället för att ha indikatorer om antal nystartade företag en viss tid efter kursen, används gärna prestationsmått som "antal kursdeltagare" som indikator. I projekt med syftet att producera en förstudie, formuleras ofta indikatorn "antal förstudier". I andra projekt, som syftar till att skapa nätverk, används indikatorn "antal nätverk".

De projekt som är medfinansierade från EU ska alltid redovisa indikatorer som rör den ekologiska och sociala dimensionen. I princip handlar det om att i ansökan ange om projektet förväntas leda till förbättringar eller försämringar vad gäller jämställdhet, miljöpåverkan och i vissa fall även integration. Den absolut vanligaste bedömningen är att projekten varken förbättrar eller försämrar, dvs. att projekten är neutrala i förhållande till dessa dimensioner. Ingen påverkan bedöms ske i dessa hänseenden trots att strukturfonderna på en övergripande programnivå har som mål att främja bl.a. jämställdhet och miljö.

#### 6.4.4 *Tidsaspekten har betydelse*

ITPS har i sin genomgång av utvärderingarna kunnat konstatera att tidsaspekten är något som ofta kommenteras. Ibland kan det bero på att de valda indikatorerna baseras på offentlig statistik med eftersläpande publiceringstid med följderna att de inte är tillgängliga vid tidpunkten för utvärdering. En annan tidsaspekt gäller projekttiden där man ofta hävdar att den är för kort i förhållande till de mål som satts upp. Många gånger sker uppföljning eller utvärdering direkt efter projektavslut, vilket av utvärderarna anses vara för tidigt för att kunna mäta effekter på indikatorer av mer långsiktig karaktär.

## 6.5 **Brister i informationen till regeringen**

Nutek har till uppgift att följa upp den regionala utvecklingspolitiska stödgivningen och till regeringen rapportera iakttagelser av betydelse. Nutek ska också följa upp den regionala utvecklingspolitiska stödgivningen samt samla in och genom bl.a. utbildning sprida erfarenheter från denna.



Som framgår av avsnitt 2.10 lämnar Nutek årligen en rapport till regeringen om de regionala stöden. Projektverksamheten är där mindre utförligt beskriven än de direkta företagsstöden. Uppgifter om den länsvisa fördelningen av projektmedlen finns dock, liksom hur stor andel av projekten som är kopplade till de regionala tillväxtprogrammen respektive är medfinansierade av EU.

Nuteks årliga rapport har efter hand utvecklats genom att större vikt lagts vid att värdera effekter av de stöd som beviljats. Nutek har som mål att ytterligare utveckla effektredovisningen i kommande rapporter. Effektredovisningen omfattar i versionen för budgetåret 2004 endast de selektiva företagsstöden. När det gäller projektmedlen, skriver Nutek, är tanken att med tiden utveckla en metod för att tydligare värdera effekten av de regionala projektmedlen. Man menar att det i dagsläget inte är möjligt, då dessa i huvudsak omfattar stöd till regionala aktörer, och inte företag i sig, och att det därför är svårt att beräkna effekter av den typen av stöd.

#### 6.5.1 *Grov indelning av projektkategorier*

I rapporten finns en kategorisering av projekten i nio olika kategorier. Dessa har Näringsdepartementet tagit fram i samråd med Nutek. Kategorierna är inte närmare definierade utan varje handläggare gör sin egen bedömning. Enligt Nutek valdes en indelningsgrund som till stor del utgick från olika verksamhetsinriktningar på länsstyrelserna, för att underlätta för handläggarna på länsstyrelserna att närmare beskriva projekten.

Andra indelningar är fullt möjliga, t.ex. indelningar som utgår från uppställda program som mer tydligt relateras till målen för projektverksamheten. En indelning lik den som Riksrevisionen presenterar i avsnitt 3.2.1 saknas, där frekvensen av olika typer av projekt redovisas.

Det saknas också en närmare beskrivning av vilka andra som medfinansierar projekten. Sådana uppgifter saknas också i STINS-databasen, då det inte är en obligatorisk uppgift att registrera. Enligt Nutek kommer detta heller inte att bli en obligatorisk uppgift i den nya s.k. NYPS-databasen. Det finns dock exempel på länsstyrelser som redan i dag redovisar alla finansiärer i STINS. En sådan är Västernorrlands län.

#### 6.5.2 *Information om projektägare saknas*

Det finns ingen beskrivning av kategorier av projektägare. Därmed redovisas inte heller sådana uppgifter som framkommit inom ramen för denna granskning, t.ex. att stödgivarna beslutar om medel till den egna

organisationen som projektägare i ca 20 procent av alla fall. Dessa uppgifter är dock möjliga att inhämta från STINS.

### 6.5.3 *Begreppet projekt är inte entydigt definierat*

I förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken står att bidrag får lämnas för att genomföra projekt som bidrar till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken. Det anges vidare att varje projekt ska vara väl avgränsat och att projekttiden får överstiga tre år endast om det finns särskilda skäl.

Aktgranskningen har visat att det finns exempel på att ett projekt har registrerats som flera projekt genom att varje beslut om utbetalning av medel gjorts till ett projekt. Även om detta troligen enbart har skett i ett fåtal fall, skapas osäkerhet kring databasens kvalitet. Det försvårar möjligheten att få fram det verkliga antalet projekt. Detta bidrar i sin tur till svårigheter att få fram helt tillförlitliga genomsnittsuppgifter om t.ex. finansieringsnivå per projekt eller om projektens genomsnittliga längd.

I Nuteks redovisning till regeringen saknas uppgifter om antalet projekt, vilket beror på dessa definitionsproblem. Därmed är det med nuvarande uppgifter i STINS inte möjligt att redovisa uppgifter om t.ex. genomsnittlig storlek på projekten och frekvenser fördelat på olika storlekar.

### 6.5.4 *Ingen systematisk uppföljning av måluppfyllelsen*

Som framgår ovan ska Nutek till regeringen rapportera iakttagelser av betydelse inom den regionalpolitiska stödgivningen. Nutek har inte något mandat att styra de regionala beslutsfattarna. Länsstyrelserna och andra stödgivare har sålunda en självständig ställning i förhållande till Nutek. Nutek bedriver heller ingen systematisk granskning av huruvida projekten uppfyller de krav som statsmakterna formulerat.

Under senare år har regeringens krav på Nutek att följa den regionala stödgivningen minskat successivt. År 2001 skulle Nutek enligt regleringsbrevet redovisa och bedöma den uppföljning och utvärdering av den regionalpolitiska verksamheten som länsstyrelserna och självstyrelseorganen gjort. För perioden 2002–2005 skulle Nutek redovisa om länsstyrelserna och självstyrelseorganen hade avsatt medel för att säkerställa uppföljningssystem m.m. i samband med att ett bemyndigandesystem införts på anslaget.

För perioden 2002–2004 skulle Nutek även redovisa och kommentera i vilken grad en uppföljning av enskilda stödärenden och projekt

görs, samt en utvärdering av den egna stödverksamheten. Dessa två uppföljningsuppdrag har dock tagits bort för år 2005.

## 6.6 Iakttagelser

Projekten följs vanligen upp, åtminstone i begreppets ekonomiska och administrativa mening. Utvärderingar som enligt förordningen om projektverksamheten ska genomföras i varje enskilt fall sker dock sällan. ITPS, som också iakttagit dessa brister, har bl.a. föreslagit att varje projekt ska processutvärderas, där lärandet utgör ett betydelsefullt inslag.

Oftast saknas indikatorer som ger en uppfattning om måluppfyllelsen. Dessutom saknas en enhetlig uppsättning indikatorer som är obligatoriska för alla projekt. Därmed försvåras möjligheterna att redovisa samlad information om projektens måluppfyllelse.

I Nuteks information till regeringen saknas grundläggande uppgifter om bl.a. antal projekt. Detta beror bl.a. på brister i registreringen i STINS. Det går således inte, på något rimligt och enkelt sätt, att få fram uppgifter om hur många projekt som pågår i det varje ögonblick, eller hur många projekt som avslutats eller påbörjats under en viss period. Detta får i sin tur konsekvenser för möjligheterna att följa upp projektverksamheten på en mer aggregerad nivå. Vidare saknas uppgifter om t.ex. projektägare, trots att dessa uppgifter finns tillgängliga i ansökningarna.

Påfallande många projekt är små och förhållandevis bagatellartade till sin karaktär. Utvärderingar av sådana projekt försvåras eftersom effekterna är alltför obetydliga och därmed svårämbara i det enskilda fallet.



## 7 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens slutsatser. Riksrevisionen lämnar även ett antal rekommendationer, som syftar till att effektivisera projektverksamheten i förhållande till de mål som har satts upp.

Granskningen visar att fokuseringen på målen om hållbar tillväxt varierar påtagligt mellan olika projekt. Ungefär två tredjedelar har enligt Riksrevisionen en hög eller en viss fokusering på ekonomisk tillväxt, medan den återstående tredjedelen av alla projekt har en låg fokusering. Denna tredjedel motsvarar beloppsmässigt ca 170 miljoner kronor per år. Granskningen visar också att de s.k. hållbarhetsdimensionerna som angivits av riksdagen och som är tänkt att genomsyra alla projekten, och som särskilt handlar om miljö- och jämställdhet, är påtagligt nedtonade i stödgivningen.

---

*Riksrevisionens samlade bedömning är att betydande statliga medel till den regionala projektverksamheten används på ett ineffektivt sätt i förhållande till statsmakternas mål om hållbar tillväxt. Ansvar för dessa brister ligger främst hos regeringen, men till viss del även hos länsstyrelser, Nutek och andra stödgivare.*

---

Nedan besvaras de revisionsfrågor som Riksrevisionen ställt i granskningen, samtidigt som ett antal rekommendationer lämnas.

### 7.1.1 *Många projekt saknar näringslivsanknytning*

Den offentliga sektorn dominerar inte bara som finansiär av projektverksamheten utan även som mottagare av medlen, dvs. som projektägare. Ca 55 procent av alla medel ges till projektägare som antingen är statliga myndigheter, kommuner eller landsting. En förklaring till denna offentliga dominans är att det finns faktorer som missgynnar initiativ från näringslivet och från andra enskilda aktörer. Till dessa hör administrativa och skattetekniska faktorer.

Granskningen visar att näringslivets involvering i olika projekt varierar påtagligt. Företag tenderar att engagera sig mest i större projekt med förhållandevis tydlig näringslivsanknytning. Sådana projekt kan sägas vara styrda av en efterfrågan från näringslivet. Som kontrast finns de projekt som Riksrevisionen bedömt ha en låg fokusering på tillväxt. Påfallande ofta bedrivs dessa projekt på ett sådant sätt att de initieras,

beslutas, finansieras, drivs och följs upp av den offentliga förvaltningen, utan någon tydlig efterfrågan från näringslivet.

Näringslivets behov skulle kunna i högre grad än i dag bli styrande om projektverksamheten koncentrerades till förre och större projekt med mer uttalad näringslivsanknytning, samtidigt som den typ av projekt som har en låg fokusering på tillväxt skulle minska eller helt upphöra.

Riksrevisionen har funnit att ca en tredjedel av alla projekt har en låg fokusering på tillväxt. Dessa motsvarar beloppsmässigt 20 procent av de totalt beviljade beloppen eller ca 170 miljoner kronor per år.

Projekten med låg fokusering på tillväxt kan delas in i fyra kategorier. Den första kategorin har en karaktär som liknar ordinarie arbetsuppgifter för myndigheter och kommuner. Många projekt har denna karaktär, vilket medför en risk för att offentliga organ ser en möjlighet i att verksamheter, som normalt borde ha bekostats av egna medel, i stället finansieras med projektmedel. Denna typ av projekt strider dessutom troligen mot förordningen om projektverksamheten, där det uttryckligen sägs att projekt inte får avse åtgärder inom ordinarie statlig eller kommunal verksamhet.

En andra kategori projekt är sådana där beslutsfattaren valt att utse sig själv till projektägare och därmed gett medel till den egna organisationen. Riksrevisionen har funnit att mer än 20 procent av alla projekt organiseras på detta sätt. I dessa fall är stödgivaren såväl sökande som beslutande organ. Samtidigt åligger det samma stödgivare att i dessa fall följa upp och utöva tillsyn över sig själv. Denna sammanblandning av roller och uppgifter bedömer Riksrevisionen vara olämplig, eftersom den dels riskerar att undergräva förtroendet för förvaltningens opartiskhet, dels försvårar möjligheterna att nå en rimlig nivå på den interna kontrollen.

En tredje kategori projekt är sådana som skapar rundgång av offentliga medel. Det kan t.ex. röra sig om att medel beviljas till ett projekt vars syfte

är att åstadkomma en ansökan riktad till en annan myndighet. Den fjärde kategorin är projekt som är påfallande små och obetydliga till sin karaktär. Samtliga dessa fyra typer av projekt har enligt Riksrevisionen låg fokusering på tillväxt.

Begreppet hållbar tillväxt har även en ekologisk och en social dimension, där särskilt miljö- och jämställdhetsfrågorna har lyfts fram som viktiga från statsmakternas sida. Med utgångspunkt från innehållet i ansökningar och i beslutsmotiveringar kan dock konstateras att det är sällan som miljö- och jämställdhetsaspekter aktivt prövas vid beslutstillfällena. Få av projekten har också en specifik inriktning på att förbättra miljön och jämställdheten.

### 7.1.2 *Beslutsprocessen är inte transparent*

Intentionerna om att den regionala utvecklingspolitiken ska bedrivas i programform har uppfyllts på en övergripande nivå, så tillvida att alla stödgivare som beviljar medel från anslag 33:1 också deltar i att arbeta fram de regionala tillväxtprogrammen. Vidare kan konstateras att i de beslut som tas om att bevilja projektmedel sker ofta hänvisningar till en programpunkt i det aktuella regionala tillväxtprogrammet. Det är däremot många gånger svårt att i interna policydokument och offentligt redovisade riktlinjer för projektverksamheten se den tydliga kopplingen till regionens tillväxtprogram.

I granskningen konstateras att stödgivarna inte har organiserat projektverksamheten i en renodlad programform. I detta ligger att stöd får sökas från offentligt redovisade program, att det redan i förväg fastställs hur stor budget varje program har och där ansökningar sker under en bestämd tidsperiod. En sådan ordning skapar transparens, genom att olika ansökningar vägs mot varandra. Transparensen kan också förbättras ytterligare genom att beviljande av medel och avslag motiveras skriftligt.

Som arbetet i dag bedrivs vid de stödgivande myndigheterna saknas till stor del denna transparens. Exempelvis prövas varje ansökan för sig allt eftersom de inkommer, samtidigt som formella avslag undviks. Detta sätt att arbeta kan i särskilt hög grad ifrågasättas i ljuset av att stödgivarna beviljar medel till sig själva i ca 20 procent av samtliga fall. Det går att ifrågasätta om stödgivarna kan uppfattas som opartiska när externa ansökningar på detta sätt avslås samtidigt som ansökningar från den egna organisationen beviljas, ofta utan tydliga beslutsmotiveringar i någondera fallen.

### 7.1.3 *Lärandet är otillräckligt*

Granskningen visar att brister i flera led har lett fram till att den samlade kunskapen om projektverksamhetens resultat är otillräcklig.

Uppföljningar av projekten sker oftast, åtminstone i begreppets mer administrativa och ekonomiska mening. Det betyder att de stödgivande myndigheterna normalt granskar om projekten har genomfört de aktiviteter som angivits i ansökan och att medlen använts till relevanta kostnader i projektet. Däremot sker inte några regelbundna utvärderingar av projekten efter att de avslutats. Detta trots att förordningen om projektverksamheten anger att så ska ske. En förklaring kan vara att många projekt antingen i sig är små, eller att den enskilda beslutsfattaren bidrar med ett litet belopp.

Det har inte tagits fram enhetliga och adekvata indikatorer för projektverksamheten. De indikatorer som används i projekten är ofta inga indikatorer på måluppfyllelse utan mäter i stället prestationer som utförs i projekten. Dessutom saknas en enhetlig uppsättning indikatorer som är obligatoriska för alla projekt. Därmed försvåras möjligheterna att redovisa samlad information om projektens måluppfyllelse.

Utvärderingarna försvåras också av att det finns alltför många små projekt. Dessa är ofta alltför bagatellartade till sin karaktär för att det ska vara meningsfullt att genomföra utvärderingar.

I Nuteks information till regeringen saknas grundläggande uppgifter, som t.ex. antal projekt. Detta beror huvudsakligen på brister i registreringen i myndighetens s.k. STINS-databas. Det betyder att det inte går att få fram uppgifter om hur många projekt som pågår, eller hur många som avslutats eller påbörjats under en viss period. Detta får i sin tur konsekvenser för möjligheterna att följa upp projektverksamheten på en mer aggregerad nivå. I Nuteks rapportering till regeringen saknas även uppgifter om projektägare, trots att dessa uppgifter finns registrerade i STINS.

Även projektdokumentationen brister i flera avseenden. Riksrevisionen har t.ex. funnit att i 25 procent av alla akter går det inte att på ett tydligt sätt utläsa vem som är projektledare. I vissa fall saknas också uppgifter om den totala finansieringens storlek och vilka som har bidragit med denna finansiering.

Sammantaget medför dessa brister i uppföljningen att det inte går att få ett lärande kring frågan om vilka projekt som är effektiva respektive inte. De successiva effektivitetsökningar som normalt kan åstadkommas med ett lärande går därmed om intet. Dessa brister är också en förklaring till varför den information som hittills getts riksdagen om projektverksamheten varit så knapphändig.

#### 7.1.4 *Rekommendationer*

Enligt Riksrevisionen är bristerna inom den regionala projektverksamheten så betydande att det finns skäl för regeringen att överväga en mer grundläggande omprövning av hur stödsystemen inom den regionala utvecklingspolitiken bör vara utformade.

Inom ramen för den regionala projektverksamhet som den är utformad i dag kan regeringen relativt omgående öka effektiviteten och måluppfyllelsen genom följande åtgärder.



- *Ge projektverksamheten en tydligare inriktning mot hållbar tillväxt*, genom att i styrdokument klargöra att medel inte bör beviljas till egen organisation och att stöden inte får medföra en rundgång av offentliga medel. Tydliga krav bör också ställas på att miljö- och jämställdhetsfrågorna aktivt ska prövas i varje ärende.
- *Skapa ökad transparens i beslutsfattandet*, genom att säkerställa att programinriktningar och beslutskriterier redovisas öppet, samtidigt som ansökningar jämförs med varandra under en avgränsad ansökningsperiod. Både bifall och avslag på ansökningar bör motiveras skriftligt.
- *Säkerställ att utvärderingar genomförs*, genom att ansvariga myndigheter och stödgivare får i uppdrag att utveckla enhetliga indikatorer inriktade mot måluppfyllelsen, samt att genomföra utvärderingar en tid efter att projektet avslutats.
- *Ta initiativ till att projekten blir färre och större*, dels för att möjliggöra en ökning av näringslivets involvering i projekten, dels för att underlätta utvärderingar och därmed öka måluppfyllelsen.
- *Öka kontrollen av regelefterlevnaden*, genom att ge en myndighet ett tydligt uppdrag att löpande bedriva sådan kontroll. Särskilt bör kontrolleras att projekten inte finansierar ordinarie verksamhet hos stödgivare eller andra myndigheter.



## Bilaga 1: Förteckning över stödgivare

Stödgivare	Anslaget belopp till anslag 33:1 år 2004 (mnkr)	Beviljade belopp till projektverksamhet år 2004 (mnkr)
Lst Stockholm	8,3	0,3
Lst Uppsala	5,9	2,1
Lst Södermanland	8,8	13,4
Lst Östergötland	11,1	11,2
Lst Jönköping	22,3	18,9
Lst Kronoberg	17,3	19,9
Lst Kalmar	4,0	4,5
Lst Gotland	2,4	1,2
Lst Blekinge	23,0	6,0
Lst Skåne	1,6	0
Lst Halland	5,3	4,4
Lst Västra Götaland	7,0	5,4
Lst Värmland	76,6	45,6
Lst Örebro	42,7	22,7
Lst Västmanland	32,9	25,0
Lst Dalarna	59,0	12,9
Lst Gävleborg	91,3	84,1
Lst Västernorrland	118,5	99,4
Lst Jämtland	124,0	40,5
Lst Västerbotten	149,5	125,7
Lst Norrbotten	142,0	104,9
Kalmar Reg.förbund	35,3	26,6
Gotlands Kommun	22,2	21,5
Region Skåne	14,3	14,3
Västra Götalandsreg.	62,6	44,2
C-framåt i Uppsala län	2,0	2,7
Region Östsam	7,4	8,5
Region Blekinge	15,3	23,0
Region Halland	3,6	5,6
Region Dalarna	19,6	45,4
Region Sörmland	5,8	6,6
Nutek	290,0	88,2
<i>Totalt</i>	<i>1 431,6</i>	<i>935,5</i>



## Bilaga 2: Metod

### *Urvalsram*

I Nuteks s.k. STINS-databas finns alla projekt redovisade vilka är föremål för granskningen. Urvalsramen består av samtliga ärenden rörande projektverksamhet, som enligt uppgifter i STINS-databasen avslutats under år 2004 till och med april 2005. Antalet sådana ärenden uppgår till 1572. Dock är det 41 av dessa ärenden där några pengar aldrig har betalats ut, trots att projektet har fått anslag beviljat. Dessa projekt har därför troligtvis ingen projektrapport som Riksrevisionen skulle kunna granska. Dessa projekt togs därför bort från urvalsramen innan urvalsdragningen vilket gör att antalet ärenden däreför uppgår till 1531 stycken.

### *Urval*

Från urvalsramen på 1531 ärenden drogs ett urval omfattande 150 ärenden medelst metoden obundet slumpmässigt urval (OSU). Med denna metod har samtliga ärenden samma urvalssannolikhet, nämligen  $150/1531 \approx 0,098$  d.v.s. ca 9,8 procent. Om samtliga ärenden har samma urvalssannolikhet är urvalet ”självvägt”, d.v.s. några vikter i beräkningar av målstorheter som procentandelar eller totaler behövs inte. De standarduttryck som finns i statistiska läroböcker är tillämpliga.

### *Dubbletter*

En tanke med STINS-registret är ett projekt endast ska förekomma en gång i databasen. Detta var utgångspunkten när urvalsramen upprättades. Emellertid uppdagades det under granskningsarbetet att vissa ärenden förekom två gånger, d.v.s. samma ärende fanns listat två gånger i databasen. Av den anledningen granskades hela urvalsramen för att identifiera dubbletter. Det visade sig att det förekom 24 dubbletter och en tripplett. Detta komplicerar situationen eftersom urvalssannolikheten blir i det närmaste dubbel så stor för dubbletter och tre gånger så stor för trippletter.

För att beskriva hur hänsyn kan tas till dubbletter och vilken påverkan detta har på resultaten måste vi införa viss statistisk teori och vissa beteckningar. Låt  $U_F = \{1, 2, \dots, i, \dots, N_F\}$  beteckna urvalsramen (beteckningen  $U$  står för Univers och  $F$  för frame) och  $N_F$  dess storlek, d.v.s.  $N_F = 1531$ . Subindex  $i$  används alltså för att indikera ärenden i urvalsramen. Urvalsstorleken på 150 ärenden betecknas  $n_F$ . Låt  $U = \{1, 2, \dots, k, \dots, N\}$  beteckna populationen och  $N$  dess storlek när dubbletter (och trippletter) är borttagna. Urvalsstorleken när dubbletter är borttagna betecknas  $n$ . Subindex  $k$  används alltså för att indikera ärenden i populationen. Tabell 1 illustrerar hur situationen kan se ut. Projekt  $i = 2a$  och  $i = 2b$  är ett och samma projekt vilket vi betecknar  $k = 2$ . För att kunna justera skattningar av procentandelar och totaler med hänsyn taget till dubbletter måste vi beräkna urvalssannolikheterna för dubbletterna. Urvalssannolikheten för ett ärende  $i$  ges vid OSU av ärenden av

$$\frac{n_F}{N_F}$$

Vilket ovan konstaterades vara  $n_F / N_F = 150 / 1531 \approx 0,098$ . Sannolikheten att välja ut båda ärendena i en dubblett, t.ex. både ärende  $2a$  och  $2b$ , ges av

$$\frac{n_F(n_F - 1)}{N_F(N_F - 1)}$$

Ärende  $k = 2$  kommer att väljas ut för granskning antingen om ärende  $i = 2a$  eller ärende  $i = 2b$  eller båda väljs ut. Sannolikheten att välja ut ärende  $i = 2a$  eller ärende  $i = 2b$  eller båda ges av

$$\begin{aligned} \Pr(i = 2a \cup i = 2b) &= \Pr(i = 2a) + \Pr(i = 2b) - \Pr(i = 2a \cap i = 2b) \\ &= 2 \frac{n_F}{N_F} - \frac{n_F(n_F - 1)}{N_F(N_F - 1)} \end{aligned}$$

Hanteringen av trippletten sker på principiellt samma sätt. Antag t.ex. att ärende  $k = 56$  förekommer tre gånger i urvalsramen vilket beteckningsmässigt motsvarar  $i = 56a$ ,  $i = 56b$  och  $i = 56c$ . Ärende  $k = 56$  kommer att väljas ut antingen om något av ärendena  $i = 56a$ ,  $i = 56b$  eller  $i = 56c$  väljs ut, eller om två av de tre ärendena väljs ut, eller om samtliga tre ärenden väljs ut. Sannolikheten för detta är

$$\Pr(i = 56a \cup i = 56b \cup i = 56c) = 3 \frac{n_F}{N_F} - 3 \frac{n_F(n_F - 1)}{N_F(N_F - 1)} + \frac{n_F(n_F - 1)(n_F - 2)}{N_F(N_F - 1)(N_F - 2)}$$

Tabell 2 sammanfattar urvalssannolikheten för ett ärende  $k$  beroende på om ärendet förekommer 1, 2 eller 3 gånger i urvalsramen. Vi betecknar urvalssannolikheten för ärende  $k$  med  $\pi_k$ . Tabell 3 redovisar urvalssannolikheten numeriskt. Kolumnen längst till höger i Tabell 3 är den s.k. designvikten vilken är lika med 1 dividerat med urvalssannolikheten. Designvikten kan tolkas som hur många ärenden ett utvalt ärende ska representera. Denna designvikt kommer att användas i olika beräkningar. Det kan nämnas att i det dragna urvalet förekom sju av de 24 dubbletterna samt trippletten. Urvalet bestod dock av unika ärenden, d.v.s. samtliga dubblett (och trippletten) drogs endast en gång.

Tabell 1. Exempel på dubblett i urvalsramen

$i$	Ärende		$k$
	organisationsnummer	projekttitel	
1	212000-0803	ATT VIDAREUTVECKLA EN PARK	1
2a	556320-2703	FÅRÖSUND - YTTERST I HAVET	2
2b	556320-2703	FÅRÖSUND - YTTERST I HAVET	2
M			

Tabell 2. Urvalssannolikhet (symboliskt) beroende på antal förekomster i urvalsramen

Antal förekomster i urvalsramen	Urvalssannolikhet (symboliskt) för ärende $k$ ( $\pi_k$ )
1	$\frac{n_F}{N_F}$
2 (dubblett)	$2 \frac{n_F}{N_F} - \frac{n_F(n_F - 1)}{N_F(N_F - 1)}$
3 (tripplett)	$3 \frac{n_F}{N_F} - 3 \frac{n_F(n_F - 1)}{N_F(N_F - 1)} + \frac{n_F(n_F - 1)(n_F - 2)}{N_F(N_F - 1)(N_F - 2)}$

Tabell 3. Urvalssannolikhet (numeriskt) beroende på antal förekomster i urvalsramen

Antal förekomster i urvalsramen	Urvalssannolikhet (numeriskt) för ärende $k$ ( $\pi_k$ )	Designvikt, $d_k = 1/\pi_k$
1	0,098	10,207
2 (dubblett)	0,186	5,365
3 (tripplett)	0,266	3,756

### Estimation

De målstorheter som är av intresse är dels procentandelar, dels totala belopp. Låt  $y$  beteckna en undersökningsvariabel och  $y_k$  dess värde för ärende  $k$ .

Om måluppfyllelsen studeras kan  $y$  kodas enligt

$$y_k = \begin{cases} 1 & \text{om låg måluppfyllelse} \\ 0 & \text{i övrigt} \end{cases}$$

Detta betyder att målstorheten kan skrivas som procentuell andel i populationen enligt

$$P_U = \frac{\sum_{k \in U} y_k}{N} \quad (1)$$

där täljaren  $t_y = \sum_{k \in U} y_k$  betecknar totalt antal ärenden med låg måluppfyllelse i populationen  $U$ . Även beloppsvariabler studeras, vilket innebär att  $y_k$  motsvarar ett belopp (i kronor) för ärende  $k$ . I dessa fall motsvarar  $t_y = \sum_{k \in U} y_k$  det totala beloppet i populationen. Låt  $s$  beteckna stickprovet som dragits när dubletter är bortrensade (d.v.s. ett ärende finns endast representerat en gång). För att skatta målstorheten  $t_y$  (oavsett om det är intressant med en procentuell andel eller ett belopp) används estimatorm<sup>1</sup>

$$\hat{t}_y = \sum_{k \in s} d_k y_k$$

<sup>1</sup> Samma principiella skattningsformel används oavsett om variabeln  $y$  vi studerar är en dikotom 0-1 variabel eller en numerisk variabel, t.ex. ett belopp

där  $d_k$  representerar designviken, se tabell 3. Skattningen av en procentuell andel görs följaktligen enligt

$$\hat{P}_U = \frac{\hat{t}_y}{\hat{N}} = \frac{\sum_{k \in S} d_k y_k}{\sum_{k \in S} d_k} \quad (2)$$

Om inga dubletter förekommer förenklas uttryck (2) till

$$\hat{p} = \frac{\sum_{k \in S} y_k}{n} = \frac{\text{antal ärende med låg måluppfyllelse i stickprovet}}{\text{antal utvalda ärenden}} \quad (3)$$

Estimator (2) kallas för en vägd estimator<sup>2</sup> och estimator (3) för en ovägd estimator<sup>3</sup>.

### *Numeriska jämförelser av punktskattningar*

I rapporten redovisas i avsnitt 3.4 att ca en tredjedel av alla utvalda projekt har låg fokusering på tillväxt (d.v.s. låg måluppfyllelse). Av de 150 granskade ärendena var det 48 som hade låg fokusering på tillväxt. Den ovägda skattningen, baserat på estimator (3), av antalet ärenden i populationen med låg fokusering blir därför  $48/150=32$  procent. Den vägda skattningen, baserat på estimator (2), blir 31,9 procent. Tabell 4 sammanfattar resultaten. Detta betyder att det faktum att vissa ärenden förekom två gånger i urvalsramen och ett ärende t.o.m. tre gånger inte har någon större påverkan på denna skattning. Slutsatsen kan därför dras att för de proportionsskattningar som redovisas i rapporten har problematiken med dubletter en marginell betydelse.

Tabell 4. Numeriska jämförelser med två olika estimatorer för andel ärenden med låg fokusering på tillväxt.

Estimator	Estimat
$\hat{P}_U$	31,9 %
$\hat{p}$	32,0 %

En annan målstorhet som är intressant är hur stor andel beviljat belopp för projekt med låg måluppfyllelse utgör i relation till totalt beviljat belopp. Den parametern kan skrivas på följande sätt

$$R = \frac{t_{yU_d}}{t_y} = \frac{\sum_{k \in U_d} y_k}{\sum_{k \in U} y_k}$$

där  $U_d$  representerar subpopulationen ärenden med låg måluppfyllelse. Den vägda skattningen (som tar hänsyn till dubletterna) av  $R$  ges av

<sup>2</sup> Tar hänsyn till dubletter

<sup>3</sup> Tar inte hänsyn till dubletter



$$\hat{R}_{v\ddot{a}gd} = \frac{\hat{i}_{yU_d}}{\hat{i}_y} = \frac{\sum_{k \in S_d} d_k y_k}{\sum_{k \in S} d_k y_k}$$

och den ov\ddot{a}gda skattningen ges av

$$\hat{R}_{ov\ddot{a}gd} = \frac{\sum_{k \in S_d} y_k}{\sum_{k \in S} y_k}$$

Resultaten redovisas i tabell 5. I rapporten redovisas den v\ddot{a}gda skattningen i avsnitt 3.4.

Tabell 5. Numeriska j\ddot{a}mf\ddot{o}relser med tv\ddot{a} olika estimatorer f\ddot{o}r andel beviljat belopp f\ddot{o}r projekt med l\ddot{a}g m\ddot{a}luppfyllelse i relation till totalt beviljat belopp.

Estimator	Estimat
$\hat{R}_{v\ddot{a}gd}$	19,9 %
$\hat{R}_{ov\ddot{a}gd}$	21,0 %

#### Ber\ddot{a}kning av konfidensintervall

Ett 95 procent konfidensintervall f\ddot{o}r m\ddot{a}lstorheten proportion  $P$ , se t.ex. (1), ges vid OSU och avsaknad av dubletter av

$$\hat{p} \pm 1,96 \sqrt{\frac{\hat{p}(1-\hat{p})}{n-1} \left(1 - \frac{n}{N}\right)}$$

F\ddot{o}r att ta h\dd{a}nsyn till dubletter vid ber\dd{a}kning av konfidensintervall m\dd{a}ste variansen f\dd{o}r skattningen utv\dd{a}rderas och skattas. Tabell 6 redovisar en j\dd{a}mf\dd{o}relse av ber\dd{a}kning av konfidensintervall f\dd{o}r den v\dd{a}gda och ov\dd{a}gda skattningen<sup>4</sup>. Felmarginalen \dd{a}r i princip lika f\dd{o}r den ov\dd{a}gda och den v\dd{a}gda skattningen. Tolkningen av konfidensintervallet \dd{a}r att med 95 procent s\dd{a}kerhet t\dd{a}cker intervallet ca 25 procent till ca 39 procent den sanna andelen projekt med l\dd{a}g m\dd{a}luppfyllelse i populationen. Som tidigare har konstaterats, \dd{a}r effekten av dubletterna marginell.

Tabell 6. Numeriska j\dd{a}mf\dd{o}relser av punktskattning och felmarginal med tv\dd{a} olika estimatorer f\dd{o}r andel \dd{a}renden med l\dd{a}g fokusering p\dd{a} tillv\dd{a}xt.

Estimator	Estimat	Felmarginal	Undre konfidensgr\dd{a}ns	Övre konfidensgr\dd{a}ns
$\hat{P}_U$	31,9 %	± 7,1 %	24,7 %	39,1 %
$\hat{p}$	32,0 %	± 7,1 %	24,8 %	39,2 %

<sup>4</sup> Variansen f\dd{o}r den v\dd{a}gda skattningen har ber\dd{a}knats i programvaran SAS och proc surveymeans, vi h\dd{a}nvisar till manualen f\dd{o}r en beskrivning av proceduren.

*Konfidensintervall för uppgifter i avsnitt 3.4, första stycket*

”20 procent” Konfidensintervall: 11 procent till 28 procent

”190 000 kr” Konfidensintervall: 124 000 kr till 256 000 kr

”356 000 kr” Konfidensintervall: 264 000 kr till 455 000 kr

*Konfidensintervall för uppgifter i avsnitt 3.4, andra stycket*

”170 miljoner kr” Konfidensintervall: 96 miljoner kr till 242 miljoner kr

*Konfidensintervall för uppgifter i avsnitt 3.4, näst sista stycket*

”38 procent” Konfidensintervall: 31 procent till 45 procent

”19 procent” Konfidensintervall: 13 procent till 25 procent

”28 procent” Konfidensintervall: 21 procent till 35 procent

”46 procent” Konfidensintervall: 38 procent till 54 procent

*Konfidensintervall för uppgifter i avsnitt 3.5.3*

”Var fjärde” Konfidensintervall: 18 procent till 32 procent

”Tre fjärdedelar” Konfidensintervall: 68 procent till 82 procent

”43 procent” Konfidensintervall: 35 procent till 50 procent

*Konfidensintervall för uppgifter i avsnitt 4.2, näst sista stycket*

”20 procent” Konfidensintervall: 15 procent till 28 procent

Bilaga 3: Hur utvärderas företagsstöd och regionalt projektstöd? – rapport från ITPS

# Hur utvärderas företagsstöd och regionalt projektstöd?

Therése Ericsson  
Jörgen Lithander

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 063 16 66 00  
Telefax 063 16 66 01  
E-post [info@itps.se](mailto:info@itps.se)  
[www.itps.se](http://www.itps.se)  
ISSN 1652-0483  
Östersund

För ytterligare information kontakta Therése Ericsson  
Telefon 063-166600  
E-post [therese.ericsson@itps.se](mailto:therese.ericsson@itps.se)

## Förord

ITPS har av Riksrevisionen fått i uppdrag att analysera genomförda utvärderingar av regionala utvecklingsinsatser i Sverige.

Uppdraget har bestått av att sammanställa nationella och regionala utvärderingar av företagsstöd och projektmedel, analysera svårigheter och möjligheter i att utvärdera dessa stöd, samt att diskutera metoder som använts för att försöka mäta dess effekter.

Några av de slutsatser som dras är att det råder brister i mål- och syftesformuleringar och att lärandeaspekten i utvärderingarna kan och borde utvecklas. Tidsdimensionen är av vikt, dels för att uppnå resultat och dels för att dessa resultat ska kunna mätas.

Författare har varit Jörgen Lithander och Therése Ericsson.

Östersund, oktober 2005



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Introduktion.....</b>	<b>8</b>
1.1 Uppdraget .....	9
1.2 Disposition .....	9
1.3 Bakgrund .....	9
<b>2 Översikt utvärderingar .....</b>	<b>12</b>
2.1 Tillvägagångssätt.....	12
2.2 Kategorisering .....	12
<b>3 Analys .....</b>	<b>14</b>
3.1 Syfte och mål.....	14
3.2 Metoder .....	14
3.3 Indikatorer och tid .....	15
3.4 Teorianknytning .....	16
<b>4 Problematisering .....</b>	<b>17</b>
4.1 Mål och syfte i utvärderingarna.....	17
4.2 Metoder och indikatorer .....	19
4.3 Nivå- och tidsaspekter i utvärdering .....	19
4.4 Effekter och svårigheter.....	20
4.5 Slutsatser.....	21
<b>5 Referenser .....</b>	<b>23</b>





## Sammanfattning

ITPS har av Riksrevisionen fått i uppdrag att analysera genomförda utvärderingar av regionala utvecklingsinsatser i Sverige.

Uppdraget har bestått av att sammanställa nationella och regionala utvärderingar av företagsstöd och projektmedel, analysera svårigheter och möjligheter i att utvärdera dessa stöd, samt att diskutera metoder som använts för att försöka mäta dess effekter.

Några av de slutsatser som dras är att det råder brister i mål- och syftesformuleringar, detta kan sägas gälla hela kedjan från politikområdet ner till enskilda projekt och dess utvärderingar. Lärandeaspekten i utvärderingarna kan och borde utvecklas, något som gäller både före och efter genomförande av projekt. Tidsdimensionen är av vikt dels för att uppnå resultat, dels för att dessa resultat ska kunna mätas. Ytterligare en slutsats är att indikatorer är viktiga för att beskriva en regions utgångsläge, på så sätt kan jämförelser göras mellan regioner och för en region från en tidpunkt till en annan.

Planerade arbeten, inom detta område, inom ITPS under nästa år är dels att genomföra en effektutvärdering av de Regionala utvecklingsbidragen, RUB, dels en processutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen, RTP. ITPS har även påbörjat ett arbete att skapa ett sökbart webregister över utvärderingar.

# 1 Introduktion

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har av Riksrevisionen fått i uppdrag att analysera genomförda utvärderingar av regionala utvecklingsinsatser i Sverige.

Den svenska regionalpolitiken har utsatts för förändringar sedan dess tillkomst på 1960-talet, inte minst under den senaste tioårsperioden där EU-medlemskapet och skapandet av ett nytt politikområde – regional utvecklingspolitik – satt tydliga avtryck. Medlemskapet i EU har medfört att det regionalpolitiska arbetet alltmer övergått till att utföras i programform, ett arbetssätt som föregicks av en nulägesanalys av s.k. SWOT-karaktär. Medlemskapet har även medfört tillgång till resurser i form av strukturfondsmedel, men också ett delvis nytt arbetssätt med partnerskap, ex-ante utvärderingar och en nationsövergripande konkurrenslagstiftning med konsekvens för utformning och storlek på statliga företagsstöd<sup>1</sup>. Den regionalpolitiska utredningens (SOU 2000:87) förslag ledde fram till att politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken slogs samman till det nya politikområdet regional utvecklingspolitik. Målet för det nya politikområdet är ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”<sup>2</sup>.

Statens stöd till företag har utgjort ett tydligt inslag i regionalpolitiken under lång tid, om än med varierande motiv. Ursprungligen var syftet och ambitionen snarast att påverka industrins lokaliseringsbeslut. Tendenser till regionala överhettningar skulle motverkas genom att verksamheter förlades i regioner med underutnyttjade resurser. Under 1970-talet användes företagsstöd mer generellt på bransch- och regionnivå för att mildra effekterna av en allmän konjunkturedgång accentuerad av oljekriser. Under senare tid har olika regioners bidrag till den nationella tillväxten alltmer hamnat i fokus vilket har medfört att, förutom tillväxt, även uttryck som nyföretagande, entreprenörskap och konkurrenskraft lyfts fram i allt fler regionalpolitiska dokument. I budgetproposition 2005/06:1 anges målet för de regionala företagsstöden vara ”en hållbar tillväxt i stödföretagen som bidrar till en hållbar regional utveckling”<sup>3</sup>. Det har dock framförts kritik mot att denna fokusering mot tillväxt delvis är skenbar och att politikområdet i praktiken snarare utmärks av ett oklart förhållande mellan tillväxt och utjämning.<sup>4</sup> De insatser och medel som finns är dessutom, enligt denna kritik, utformade för att passa de traditionella syftena, vilket skapar ytterligare otydligheter.

Den teoretiska grunden till statliga företagsstöd har diskuterats sparsamt i litteraturen. Det är dock inte oviktigt vilka grundläggande antaganden som görs, ett neoklassiskt eller neoösterrikiskt perspektiv medför exempelvis olikartade bilder av företagets omvärld och därmed skilda skäl till statlig intervention och utformning av offentlig företagsstödjande verksamhet<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Artikel 87 EC, se även en fördjupad diskussion i Nicolaidis P, Kekeleki M & Buyskes P, [2005], *State Aid Policy in the European Community*.

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:4, sid:101

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 19, sid: 29

<sup>4</sup> *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, [2005], ITPS rapport A2005:011.

<sup>5</sup> För en diskussion, se exempelvis Hjalmarsson D, [1998], *Programteori för statlig företagsstöd*; Lundström A, Boter H, *Svensk småföretagspolitik – struktur resultat och internationella jämförelser*.

De ekonomiska resurserna till regionalpolitiska åtgärder (ramanslag 33:1) för 2005 beräknas till ca 1 500 miljoner kronor (Prop. 2004/05:1). Anslaget storlek och tidsrymd indikerar en positiv tro på åtgärdernas genomslagskraft. Den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87) konstaterar också att synen på företagsstöd och dess sysselsättningskapande effekt har *"tillåtits vara en självklar utgångspunkt i varje regionalpolitisk proposition"*.<sup>6</sup> De uppföljningar och utvärderingar som utförts fokuserar ofta på en specifik stödform och/eller är regionalt avgränsade. Övergripande försök att utvärdera stöden och dess effekter är, som ITPS tidigare konstaterat, relativt sällsynta<sup>7</sup>.

### 1.1 Uppdraget

Riksrevisionen (RIR 2005:6) fastslår att det statliga företagsstödet uppvisar brister, både vid projekt- och företagsstöd, när det gäller målstyrning och uppföljning. Vidare konstaterar man att det finns ett behov att analysera vilka möjligheter och svårigheter som finns när det gäller att mäta effekter av företagsstöd och projektmedel. Uppdraget har därav erhållit följande formulering:

- En sammanställning av nationella och regionala utvärderingar av företagsstöd och projektmedel. Sammanställningen syftar till att presentera en sammanhållen översikt av utvärderingar.
- Med utgångspunkt i redan genomförda utvärderingar analysera vilka svårigheter och möjligheter som finns att utvärdera företagsstöd respektive regionala stöd i projektform. Syftet är att kritiskt diskutera de metoder som använts för att försöka mäta effekterna och lyfta fram fördelar och nackdelar med valda metoder.
- En särskild analys av gjorda utvärderingar av projektmedel och hur de kan utvärderas.

Avgränsning i tid sker till relevanta utvärderingar genomförda efter 1999 rörande stöd och medel som finansieras över anslaget 33:1.

### 1.2 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. Resterande del av kapitel ett ger en kort beskrivning av de olika företagsstöden samt den regionala projektverksamheten. I kapitel två redovisas tillvägagångssätt samt den gruppering av utvärderingar som gjorts utifrån syfte och omfattning. Kapitel tre redovisar den analys som utförts på de totalt ca 70 genomgångna utvärderingarna. I rapportens avslutande kapitel fyra förs denna analys ett steg längre genom en diskussion, och i viss mån, problematisering.

### 1.3 Bakgrund

Innan vår översikt av utvärderingar redovisas kan det vara lämpligt med en kort presentation av de stödformer som uppdraget avser<sup>8</sup>. Inom anslagsområde 33:1 återfinns:

<sup>6</sup> SOU 2000:87, sid: 199

<sup>7</sup> *Sysselsättningsbidraget – utvärdering av ett regionapolitiskt företagsstöd*, ITPS rapport A2003:006.

<sup>8</sup> Mer detaljerad beskrivning återfinns exempelvis i Nutek R 2004:8 respektive Nutek 2005:15 varifrån merparten av ovanstående uppgifter inhämtats.

- Regionalt utvecklingsbidrag
- Sysselsättningsbidrag
- Landsbygdsstöd
- Såddfinansiering
- Transportbidrag
- Kommersiell service
- Regional projektverksamhet

*Regionalt utvecklingsbidrag*<sup>9</sup> kan utgå till såväl mjuka som hårda investeringar inom regionalpolitiska stödområden. Beviljat stödbelopp under budgetåret 2004 519,75 miljoner kronor varav ca 54 procent beviljat av Länsstyrelserna, ca 46 procent av Nutek och i ett fall (3,25 miljoner kronor) direkt av regeringen.

*Sysselsättningsbidrag* kan utgå till nyrekrytering av personal (tills vidare anställning) inom vissa verksamhetsområden i regionalpolitiska stödområden. Beviljat stödbelopp under budgetåret 2004 drygt 108 miljoner kronor, varav 3,35 miljoner kronor enligt äldre, generella, bestämmelser och 104,7 miljoner kronor enligt den nya, selektiva formen.

*Landsbygdsstöd*<sup>10</sup> kan utgå till såväl mjuka som hårda investeringar i glesbygdsområde eller landsbygdsområde. Stödet finns även i varianterna mikrostöd, konsultcheckar, samverkansprojekt och landsbygdslån. Beviljat stödbelopp under budgetåret 2004 262,3 miljoner kronor,

*Såddfinansiering* är ett finansieringsinstrument i formen garanti och villkorslån utan säkerhet för tekniskt nyskapande projekt i en inledande fas. Beviljat stödbelopp under budgetåret 2004 42,1 miljoner kronor.

*Transportbidrag* kan utgå för godstransporter på järnväg, yrkesmässig trafik på väg eller till sjöss för företag eller fysiska personer i de fyra nordligaste länen. Beviljat stödbelopp under budgetåret 2004 358,6 miljoner kronor.

*Kommersiell service* syftar till att tillförsäkra boende i gles- och landsbygder en grundnivå på kommersiell service. Stöd kan utgå till investeringar, hemsändning m.m. Mottagare är i första hand dagligvarubutiker, bensinstationer och varubussar, men även kommuner kan få ersättning. Beviljat stödbelopp under budgetåret 2004 46 miljoner kronor.

*Regional projektverksamhet* ges, i enlighet med uppdraget, en något utförligare presentation. Allt sedan budgetåret 1979/80 har länsstyrelserna kunnat bevilja medel till projekt syftande till regional utveckling. Projekt kan numera beviljas medel av såväl länsstyrelsen, regionalt självstyrelseorgan som Nutek. (För central projektverksamhet fattas även beslut direkt av regeringen). För den regionala nivån skall syftet vara att genomföra åtgärder som behövs för att uppnå målen enligt den regionala utvecklingsstrategin. Medlen får dock inte användas som en allmän resurs i länet eller för åtgärder som skall finansieras med andra statliga medel.<sup>11</sup> För Nuteks del skall medlen företrädesvis beviljas till projekt inom regionalpolitiska stödområden. Inriktningen är dels

<sup>9</sup> Fr.o.m. 2005-07-01 namnändring till "Regionalt investeringsstöd"

<sup>10</sup> Fr.o.m. 2005-07-01 namnändring till "Regionalt bidrag till företagsutveckling"

<sup>11</sup> Se SFS 1998:1634, 2003:596

regionala näringslivsprojekt, dels lokala och regionala resurscentra för kvinnor. Stöden är riktade till regionala aktörer och inte till enskilda företag.

Medlens andel av totalt utvecklingspolitiskt stöd har ökat över tid, från 26 procent år 2000 till drygt 41 procent 2004. Det faktum att den del av projektmedlen som länen förfogar över i mycket hög utsträckning används som medfinansiering gör det naturligtvis svårt att särskilja deras effekter. Under 2004 har 92 procent av dessa medel beslutats till projekt kopplade till RTP och 51 procent som medfinansiering till projekt inom EU:s strukturfondsprogram.<sup>12</sup> Denna strävan efter att använda medlen inom bredare utvecklingsprogram medför inte sällan att mer överordnade målformuleringar och finansiering från annat håll tillkommer vilket bidrar till att försvåra utvärderingar. Individuella projekt har trots allt utvärderats på regional nivå och i rapporten redovisas ett antal sådana. Även en utvärdering som faller inom Nuteks område redovisas, ett projekt med ursprung i ett regeringsbeslut (prop. 1993/1994:140) avseende särskild satsning på kvinnor - regionala och lokala resurscentra. Projektet har i olika former löpt sedan 1994 och har nyligen utvärderats.

Totalt beviljat stödbelopp för regional projektverksamhet under budgetåret 2004 var 935,5 miljoner kronor, varav länen beviljat 847,3 miljoner kronor och Nutek 88,2 miljoner kronor. Nuteks del kan ytterligare uppdelas i en del för näringslivsprojekt (ca 70 procent) och en del till lokala och regionala resurscentra för kvinnor (ca 30 procent).<sup>13</sup>

Utifrån uppdragets utformning och resurstilldelning bedömer ITPS att stöd till kommersiell service och transportbidrag kan exkluderas från föreliggande översikt.

---

<sup>12</sup> *Uppföljning och resultatvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, R 2005:15. Nutek*

<sup>13</sup> *Uppföljning och resultatvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, R 2005:15. Nutek*

## 2 Översikt utvärderingar

Kapitlet disponeras på följande sätt. Först lämnas en kortfattad beskrivning av tillvägagångssätt, följt av en tentativ kategorisering i fyra grupper av de ca 70 utvärderingar och uppföljningar som funnits som underlag. Tre av grupperna bedöms relevanta för översiktens syfte och för dessa diskuteras syfte och mål, metoder, indikatorer och tid, samt teorianknytning i kapitel tre. Den fjärde gruppen består av de rapporter som, i detta fall, efter en genomläsning bedöms vara mer perifera. Rapporterna har inte analyserats men redovisas dock i ett informativt syfte. När det gäller regional projektverksamhet har denna stödform genomgående behandlats mer utförligt i enlighet med det redovisade uppdragets utformning.

### 2.1 Tillvägagångssätt

Med utgångspunkt i egna och arbetskollegors initiala kunskap om publicerade rapporter har kartläggningen i huvudsak utvidgats via sökningar på huvudaktörers hemsidor samt den s.k. snöbollsmetoden, d.v.s. en källa hänvisar oss vidare till nästa och så vidare<sup>14</sup>.

När det gäller utvärderingar/uppföljningar utförda på regional nivå har vi, givet projektets resursmässiga begränsningar, bedömt att ett urval utifrån den länsvisa omfattningen av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet varit en hanterbar väg att gå<sup>15</sup>.

Totalt har den regionala nivån under budgetåret 2004 beviljat stöd till en summa av 1 551,16 miljoner kronor. Fördelningen är dock långt ifrån jämn, vilket givetvis beror på de geografiska villkoren i respektive stödform. Antalet utvärderingar/uppföljningar samt metodmässiga erfarenheter och diskussioner bör rimligen vara approximativt kopplade till volymen beviljade stöd. Valet har därför blivit en begränsning till de sju länsstyrelser/regionala självstyrelseorgan med störst beviljade belopp<sup>16</sup>. Dessa har tillsammans hanterat drygt 70 procent av de totala stödbeloppen, vilket bedöms tillräckligt för att urvalets informationsvärde skall vara tillfredsställande.

Dessa aktörer har sedan kontaktats via mail eller telefon med en förfrågan om utförda utvärderingar/uppföljningar. Det har särskilt uttryckts att projektutvärderingar samt diskussioner om utvärderingsmetoder, indikatorer m.m. är av intresse. Länen har svarat olika snabbt på vår förfrågan och i något fall har delar av materialet anlänt så sent i processen att det inte varit möjligt att analysera.

### 2.2 Kategorisering

En genomläsning av det inkomna materialet visade en stor spännvidd avseende ambitionsnivå, omfattning, metod och analyserande diskussioner. En kategorisering tedde sig därmed rimlig. Fyra grupper har därefter utkristalliserats.

Den *första gruppen*, inrymmer enklare regionala uppföljningar av typen där antalet arbetstillfällen i stödföretag innan ett beslut jämförs med antalet en viss tid efter. I den här

<sup>14</sup> Halvorsen K, [1992], *Samhällsvetenskaplig metod*

<sup>15</sup> För en sådan fördelning se Nutek 2004:8, tabell 2. Observera dock att transportbidrag samt sysselsättningsbidrag utifrån äldre bestämmelser är exkluderade i denna sammanställning.

<sup>16</sup> Länsstyrelser i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Värmland samt Västra Götalandsregionen.

typen av rapporter sker i huvudsak ingen problematiserande diskussion om metoder eller indikatorer.

Den *andra gruppen*, inkluderar ITPS- och Nutek-rapporter och liknande som arbetar med aggregerade värden, jämförelser mellan län och varierande kommenterar om utvärderingsbarhet.

I den *tredje gruppen*, återfinns utvärderingar av utvärderingar, och rapporter med uttalade försök att kritiskt granska metoder, indikatorer och liknande.

Slutligen den *fjärde gruppen*, där de rapporter hamnar som efter genomläsning visar sig helt eller till övervägande del falla utanför denna rapports syfte. Materialet som sådant har dock enligt vår bedömning relevans för företagsstöd i ett vidare perspektiv varför titlarna redovisas i informativt syfte. Någon analys av denna grupp görs av förklarliga skäl inte.

De tre första grupperna har analyserats utifrån deras avgränsningar, metodval, resultat och eventuella problematiserande diskussion.

I den första gruppen har totalt ungefär 35 utvärderingar analyserats med sammanlagt 1 300 sidor. Av dessa utgjordes ungefär hälften av utvärderingar av projektstöd. För den andra gruppen är siffrorna ca 20 respektive 1 400 och för den tredje 5 och 1 000. Den fjärde gruppen består av omkring 12 rapporter.

Kategori	Beskrivning	Antal rapporter	Antal sidor
1	Regionala uppföljningar av projekt och företagsstöd	35 (varav hälften var projekt-utvärderingar)	1300
2	Av typen ITPS-, Nutekrapporter, utvärderingar av mer sammanställande karaktär	20	1400
3	Metautvärderingar	5	500
4	Av allmänt intresse, men som faller utanför denna rapports syfte	12	1000
	Totalt	72	ca 4200

### 3 Analys

I detta avsnitt redovisas de analysresultat som hämtats från de drygt 70 studerade utvärderingarna och rapporterna. Först behandlas utvärderingarnas syfte och mål följt av metod, indikatorer och tid, samt teoriansknytning, så som framgår av rapporterna. Analysen bygger på erhållet material, vilket medför att ytterligare rapporter, opublicerat material eller liknande kan ha ett innehåll som avviker från detta.

För att kunna bedöma kvalitén och de metodval som gjorts utan skriftlig kommentar om detta bör man även ha tillgång till bakomliggande underlagsmaterial. Med ett sådant skulle även en bedömning kunna ske om man med andra metoder hade kunna göra andra typer av analyser och uppföljningar. I de flesta av rapporterna saknas sådan information helt eller är bristfällig, vilket omöjliggör detta.

#### 3.1 Syfte och mål

En återkommande kommentar i utvärderingarna angående projektens mål och syfte är att de är vagt formulerade, ger dålig ledning och i vissa fall även orealistiska. Med det senare avses i regel att de anses för högt satta, men enstaka exempel finns även på motsatsen. Projektens högt ställda ambitioner och förväntningar har inte matchats av resurser i form av pengar och tid. Detta innebär skillnad mellan iakttagna effekter och mål. Det finns även exempel där mål/syfte har förändrats under projektets gång, ett s.k. glidande syfte. Ovanstående innebär svårigheter för utvärderaren. I det första fallet svårigheter att överhuvudtaget försöka tolka vilka mål som egentligen avsågs. I det senare fallet uppstår problemet huruvida effekterna ska mätas mot det ursprungliga målet eller mot det reviderade vilket aktörerna i praktiken har jobbat mot.

Även internt i projekten finns i vissa fall oklarheter rapporterade, deltagare i ett och samma projekt anser sig i vissa fall arbeta mot flera målsättningar.

När det gäller hur utvärderingens syfte och mål formuleras noteras en stor spännvidd. Dels är dessa inte alltid explicit uttryckta, dels återfinns vissa aspekter sällan, exempelvis lärande och processer.

De horisontella dimensionerna, så som hållbar utveckling och jämställdhet, saknas så gott som helt. Den enda som tas med är genusperspektivet och då endast summariskt. Undantaget är en utvärdering av ett projekt som specifikt handlar om kvinnor, regional utveckling och tillväxt och där jämställdhet och genusdiskussion är framträdande.

#### 3.2 Metoder

Oftast redovisas kortfattat hur utvärderingen har genomförts utan närmare diskussioner och problematiseringar. För- och nackdelar med olika metoder för datainsamling tas i de flesta fall inte upp, eventuella val kring kvalitativa och kvantitativa metoder finns inte kommenterade etc. Den metodbeskrivning som finns begränsas till en redogörelse av tillvägagångssätt, exempelvis litteraturstudier, intervjuer, enkäter samt data från STINS. I vissa utvärderingar har man använt sig av uppgifter från UC för att få information från bokslut. Diskussion om kontrafaktisk utveckling saknas. I något fall görs jämförelser mellan företag som fått stöd och företag som ej fått stöd. I några fall utgår utvärderaren från tidigare erfarenheter och motiverar därför en bredare metodansats. För att skapa en



bild av måluppfyllelse och kvalitet granskas då projektets design, hur det är organiserat, hur delar i projektet har genomförts och uppnådda resultat. I någon rapport finns en metoddiskussion där man analyserar feedback och lärandeprocesser. En sådan diskussion om kunskapsåterföring är dock mycket ovanlig.

I några av de undantag<sup>17</sup> som finns mot denna metodologiska sparsmakenhet kommenteras bl.a. selektion, försök att operationalisera ekonomisk tillväxt, avsaknad av teoretisk modell som utgångspunkt vid effektutvärderingar, val av indikatorer och dess betydelse för utfallet, jämförelseobjekt, begreppsdiskussion, rangordning av mål, svårigheter att mäta effekter p.g.a. att stöd kan upprepas och/eller förekomma parallellt i flera former. Andra frågor är konjunkturens påverkan, eventuella företagsfusioner, definition av insatsens tidpunkt, samt när det gäller sysselsättningsstödet specifikt att målvariabeln är densamma som kvalifikationsvariabeln. I några få rapporter finns en diskussion om kausalitet, där mål är orealistiskt satta och effekter inte kan mätas med de indikatorer som valts.

### 3.3 Indikatorer och tid

Valet av indikatorer är givetvis betydelsefullt för en utvärdering. I någon rapport diskuteras problem med indikatorval utifrån risken att välja indikatorer som går att mäta istället för det som man egentligen vill mäta.

Vanligt förekommande indikatorer i utvärderingarna är ekonomiska indikatorer såsom antal nya företag, företagens överlevnadsgrad, sysselsättning, omsättning, vinstmarginal, förädlingsvärde, bidrag, bidrag/arbetstillfälle. Dessa indikatorer är sådana som kan hittas i register och bokslut. Ytterligare mätbara indikatorer av objektiv karaktär är i något fall antal utbildade i en specifik satsning, nyanställda med högskolekompetens, beviljat antal kompetenscheckar, nya nätverk och antal nätverk eller företag som fått stöd. När det gäller sysselsättning kompliceras bilden av indelningen i nya jobb och bevarade jobb. Nya jobb kan förvisso mätas även om kausaliteten mellan en viss insats som företagsstöd eller projekt och de nya tjänsterna kan vara diskutabel. När det gäller bevarade jobb blir förutom kausaliteten enligt ovan även antalet i sig problematiskt och slutligen en subjektiv bedömningsfråga för det enskilda företaget

En annan sorts indikator är av mer typen självskattade effekter. Exempel på sådana kan vara motiv till aktiviteter, effekt på kompetens, avsatt tid till aktiviteter, attitydförändring – exempelvis till tillväxthinder, stödadministration m.m.

I någon form av mellangrupp hamnar indikatorer som uppsökande verksamhet, antal medverkande leverantörer, internationella kontakter, förändringar i livsmedelskonsumtion och ökad areal med kravodling.

Ett exempel när utvärderaren kritiserar valet av indikator handlar om ett projekt med målet att öka exporten från företag i en specificerad svensk region till USA. Trots denna inriktning har inga exportrelaterade indikatorer tagits upp i projektansökan vilket utvärderaren tycker skulle ha varit det ”självklara medlet” att mäta resultatet med.

Som indikator för att stöden når avsett ändamål undersöks huruvida anställningar eller investeringar skulle ha gjorts även utan stöd, dvs. om s.k. dödviktsförluster skulle ha

<sup>17</sup> *Sysselsättningsbidraget – utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd* A2003:006,  
*Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera* A2004:011,  
*Uppföljning och resultatutvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*,  
R 2005:15. Nutek

uppstått. Resultaten av en sådan undersökning kommenteras däremot som regel inte i någon nämnvärd omfattning.

Tidsaspekten är något som ofta kommenteras i utvärderingarna. Ett exempel är en utredning där de valda indikatorerna baserades på offentlig statistik med eftersläpande publiceringstid med följden att de inte var tillgängliga vid tidpunkten för utvärdering. En annan tidsaspekt rör dels projekttiden, dels gällande tid mellan projektavslut och utvärdering. När det gäller projekttiden hävdas att den är för kort i förhållande till de mål som satts. Många gånger sker utvärdering även direkt efter projektavslut vilket av utvärderarna anses vara för tidigt för att kunna mäta effekter på indikatorer av mer långsiktig karaktär. Trots dessa iakttagelser lämnas inga kommentarer eller förslag på hur detta problem skulle kunna åtgärdas.

### 3.4 Teorianknytning

Statliga stöd till företag har, som tidigare kommenterats, länge varit en självklar del av regionalpolitiken. Varför och hur sådana insatser utformas måste i grunden emellertid baseras teoretiskt. Beroende på vilken teoretiskt skolbildning eller ansats som fungerar som utgångspunkt kommer olika antaganden och utfall att framkomma. Skall företagsstöden inrikta sig på att kompensera för bristande stordriftsfördelar, externa effekter, sprida objektiv homogen information i syfte att få marknader mer perfekta eller begränsa sig till en bollplanksfunktion, erbjuda arenor och främja kontakter mellan företag?<sup>18</sup> Oavsett vilka antaganden som görs kommer detta att ha betydelse både för utformningen av det statliga stödet och för utvärderaren vars analys underlättas om det teoretiska perspektivet tydliggörs.

En sådan diskussion återfinns endast i några få fall och då i typen av problematiserande utvärderingar på nationell nivå.<sup>19</sup> På projektnivå förekommer diskussionen endast i ett fall. Detta fall handlar om utvärdering av Lokala och regionala resurscentra.

---

<sup>18</sup> För en diskussion om detta se, Hjalmarsson D, [1998], *Programteori för statlig företagservice*.

<sup>18</sup> SOU 2000:87, sid: 199

<sup>19</sup> Exempelvis *Resurscentra för kvinnor – en kraft för hållbar regional utveckling*, rapport R 2004:14, Nutek; *Regionalpolitiska kostnadspåverkande företagsstöd, Info 046-2004*, Nutek

## 4 Problematisering

I detta kapitel diskuteras, och i viss mån problematiseras, de analysresultat som presenterades i föregående kapitel. Kapitlet inleds med en diskussion kring mål och syfte i utvärderingarna. Därefter avhandlas problem som kan uppstå kring val av metoder och indikatorer. Sedan behandlas frågan om *nivå- och tidsaspekter* i utvärdering samt effekter och svårigheter. Kapitlet avslutas med några sammanfattande observationer och rekommendationer.

Åtskilliga utvärderingar som redovisas här lyfter fram oklarheter när det gäller projektens målformuleringar. Oklarheter som försvårar både själva projektarbetet och utvärderingarna. Inledningsvis kommer ett antal tänkbara anledningar till detta att diskuteras.

### 4.1 Mål och syfte i utvärderingarna

Företagsstöd och regional projektverksamhet är åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken, en politik som fick sin nuvarande utformning 2001. Politikområdet verkar dock inte fungera helt problemfritt. En övergripande granskning av ITPS från 2005 visar på oklar hantering av förhållandet mellan tillväxt och utjämning, otydligt ansvar och oklara roller.<sup>20</sup> Samtidigt pekar Riksrevisionen i en rapport från samma år på oklarheter i målformuleringar inom stödsystemet<sup>21</sup>. Dels kvarstår formuleringar från den tidigare regionalpolitiken, med betoning på sysselsättningseffekter, dels är målen inte tillräckligt konkreta för att vara uppföljningsbara.

Sådana inneboende målkonflikter och oklarheter, som dessa båda rapporter visar på, kan sägas utgöra påfrestningar på det grundläggande system som strukturerar företagsstöd och projektverksamhet. På den regionala nivån skall dessa systemspänningar hanteras av vad Lindström i ovan citerade ITPS-rapport betecknar som en ”komplicerad aktörsstruktur”<sup>22</sup> med samverkansambitioner – partnerskapet. Kanske kan politikområdets övergripande problem enligt ovan delvis förklara motsvarande oklarheter på ”lägre” nivåer?

Ett annat sätt att angripa frågan är att betrakta målen som delvis nivåmässigt knutna. Mål, syften och drivkrafter behöver nödvändigtvis inte sammanfalla för individuella företag, regionala aktörer, eller den övergripande nationella nivån lika lite som företagsekonomiska kalkyler kan förutsättas överensstämma med samhällsekonomiska dito. Ett sätt att hantera detta i enskilda projekt kan vara att som projektägare undvika en alltför precis målformulering och därmed skapa utrymme för aktiviteter som de operativa aktörerna finner angelägna men som måhända inte helt överensstämmer med intentioner ”högre upp” i systemet.

Projektens målsättningar får emellertid i flera fall även kritik för att vara orealistiska. Allt för ambitiösa förväntningar om skapade arbetstillfällen, nya företag m.m. ökar givetvis sannolikheten att ett projekt, ur effektsynpunkt, befinns misslyckat av utvärderaren. I vissa rapporter används uttryck som ”Det finns ingen möjlighet att ett treårigt projekt skall kunna åstadkomma allt detta” samt ”hur ska 850 jobb kunna skapas på fyra år då tidigare resultat pekar på ett 20-tal arbetstillfällen per år”. Detta kan ha flera förklaringar som

<sup>20</sup> *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, ITPS rapport A2005:011.

<sup>21</sup> *Regionala stöd – styrs de mot tillväxt?*. RIR 2005:6, Riksrevisionen.

<sup>22</sup> *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, sid: 54

brister i nulägesanalys och problemformuleringar, överskattning av projektåtgärdernas enskilda betydelse bland de krafter som sammantaget påverkar företag eller rena missbedömningar av den tid som åtgår mellan åtgärder och iakttagbara effekter. En annan tolkning kan vara att organisationer eller individer, övertygade om ett planerat projekts nytta, skriver upp de förväntade målen för att öka sannolikheten till bifall. En sådan förklaring riskerar att projekt får ett officiellt och ett operativt mål. I och för sig goda projekt kommer i ett sådant scenario att riskera att bedömas utifrån en annan målsättning än vad aktörerna i realiteten arbetade mot. Som utvärderare saknar man sannolikt vetskap om detta, och även om förhållandet skulle framkomma i intervjuer eller liknande kvarstår problemet för utvärderaren att avgöra vilket mål som effekterna skall mätas mot.

En iakttagelse är att antalet projekt och därmed antalet utvärderingar uppgår till ett omfattande antal, men vi har inte noterat några övergripande utvärderingar som undersöker huruvida projekten, deras resultat och erfarenheter i realiteten sammanfaller med regionens överordnade utvecklingsplan. Självklart kan sådana översikter finnas utan att de kommit oss till del, men en befogad fråga kan ändå vara: i vilken omfattning vet länstyrelserna/de regionala självstyrelseorganen hur projektprojektbildningen sammantaget och utfallsmässigt ser ut? Erfarenheter från projekten riskerar att stanna på detaljnivå. Projekten utvärderas var för sig och utvärderingarna säger sällan något om den sammanlagda effekt de haft. Man kan fråga sig om det inte vore bättre med färre projekt och då istället göra mer grundliga bakgrundsanalyser. Förutom att det är många projekt som bedrivs och utvärderas, finner vi också en stor spännvidd i utvärderingar avseende exempelvis kritiskt förhållningssätt och analytiskt djup. Det är givetvis en resursfråga men till viss del handlar det även om synen på utvärdering och valet av ambitionsnivå. En central fråga blir således: Vilket egentligt syfte finns med utvärderingarna?

Det finns flera sätt att indela och kategorisera utvärderingar<sup>23</sup>, ett sätt kan vara att betrakta dem som beskrivande, kontrollerande och lärande. Beskrivande utvärderingar kan betecknas som en uppföljning där effekter inte diskuteras i någon större utsträckning. Kontrollerande typ av utvärdering är mer av effektstudie, där effekter och resultat diskuteras utifrån stöd och åtgärder. I de granskade utvärderingarna är det i många av fallen en sådan kontroll av att satsningen nått avsedda resultat, om än utan diskussion om kausalitet eller kontrafaktiskt tillstånd. Den tredje typen av utvärdering sätter lärande i fokus. Lärande utpekats av regeringen som en viktig del av regionalpolitiken<sup>24</sup>. Trots detta lyser en diskussion om lärande oftast med sin frånvaro bland de granskade utvärderingarna. Här finns exempel på likartade projekt i samma eller närliggande regioner utan att det tycks ske någon erfarenhetsspridning, åtminstone framkommer det inte några sådana tecken i utvärderingarna.

Många gånger är risken att erfarenheterna stannar hos projektledaren då syftet hos utvärderaren inte är lärande utan enbart någon slags avrapportering. Erfarenhetsutbyte borde kunna ske både i planeringsstadiet *inför* projekt och i form av avrapportering *efter* projekt där de samlade erfarenheterna kan återanvändas. Möjligen behövs även ett strukturerat sätt att ta tillvara och sprida sådana resultat. Vi ser inga skäl till att detta inte skulle kunna ske såväl inom en region som mellan regioner.

<sup>23</sup> För en utmärkt genomgång av utvärderingar inom det politiska systemet se Vedung E, [1998], *Utvärdering i politik och förvaltning*.

<sup>24</sup> Näringsutskottets betänkande, 2002/03:NU2

## 4.2 Metoder och indikatorer

Vad gäller projekt är det svårt att få registerdata över effekter eftersom det inte är företag i sig som är stödmottagare. Här kan snarare vara så att det är processen som är av intresse för att lösa lokala och regionala problem. Det blir då också betydelsefullt att projekten redan inledningsvis designas så att en sådan utvärdering underlättas.

I projektutvärderingar ges inte metodfrågan stor plats vilket klart begränsar möjligheterna att här diskutera och kommentera dessa. Tänkbara ämnen i den riktningen skulle kunna vara diskussioner om fördelar respektive nackdelar med vald metod (ofta enkäter till företag), vilka incitament till fullständig öppenhet som föreligger från företagets sida i en uppföljnings- och utvärderingssituation, intervju på plats gentemot postenkät, analys av företag med avslag, lämplig tidsperiod sen stödets beslutande. I utvecklande syfte skulle kanske även frågor om företagen har idéer om andra sätt för offentlig sektor att stödja deras verksamhet.

Ovanstående kritik måste emellertid ses i sitt sammanhang. Då syftet vissa gånger uttalat inte är att göra en effektstudie behöver inte metoderna vara så avancerade. Detta kan vara en förklaring till den sparsamma metoddiskussionen. Det är då inte metoderna i sig man ska kritisera utan snarare det "otillräckliga" syftet.

I utvärderingar av företagsstöd finns det mer av en diskussion av detta även om antalet utvärderingar är färre. Nutek redovisar i 2005-års version av sin årliga uppföljningsrapport nuläget av sin ambitionsnivå när det gäller utvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet<sup>25</sup>. Förutom rent beskrivande statistik av omfattning, länsvis fördelning m.m. kan utvärderingarna sammanfattas i följande tre punkter. För det första jämförs ekonomiska indikatorer för företag utifrån vilken typ av företagsstöd (RUB, LBS och SSB) de erhållit. För det andra en jämförelse mot kontrollgrupper och/eller genomsnittsvärden. Stödföretag med RUB jämförs med en kontrollgrupp utan stöd samt gentemot ett nationellt medelvärde (samtliga aktiebolag i Sverige). När det gäller stödföretag med LBS och SSB jämförs de enbart gentemot ett nationellt medelvärde (samtliga aktiebolag i Sverige). För det tredje sker en jämförelse mellan förväntade värden och verkligt utfall avseende stödföretag med RUB.

När det gäller projektverksamhet menar Nutek att den i dagsläget inte är möjlig att utvärdera p.g.a. dess inriktning på regionala aktörer och inte direkt till företag. Här stannar man därför med att redovisa resultat från en utvärdering av regionala resurscentra för kvinnor.<sup>26</sup>

## 4.3 Nivå- och tidsaspekter i utvärdering

Med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag från 2003 har ITPS arbetat fram ett förslag om hur politikområdet regional utvecklingspolitik kan följas upp och effektutvärderas.<sup>27</sup> I korthet föreslås tre uppföljnings- och utvärderingsinstrument. För det första ett "paket" av indikatorer (34 stycken) att användas som analysunderlag på olika regionnivåer för att beskriva situationen, planera utvecklingsinsatsers struktur och omfång samt som en

<sup>25</sup> *Uppföljning och resultatutvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, R 2005:15. Nutek

<sup>26</sup> På likartat sätt begränsas utvärderingen av transportbidraget till att redovisa resultat från en extern konsultutvärdering.

<sup>27</sup> *Den nya regionalpolitiken - Hur följa upp och utvärdera*, ITPS rapport, A2004:011

referensram vid uppföljning av utvecklingen. Analysunderlaget bör ägas och produceras av en central aktör.

För det andra föreslås effektutvärdering av företagsstöd inom utgiftsområde 19. Samma indikatorer bör användas för de olika företagsstöden i syfte att möjliggöra jämförelser. Jämförelser bör även ske med företag som inte fått stöd samt att verkliga, istället för förväntade, utfall bör användas.

För det tredje föreslås projekt följas upp och utvärderas processnära på regional nivå. Man påpekar att den regionala variationen är och måste förbli stor. Processutvärderingar ses då som en relevant metod där erfarenhetsackumulering och lärande blir betydelsefulla inslag. Ett sådant resonemang finner även stöd i diskussionen i en tidigare ITPS rapport.<sup>28</sup>

Även Nutek betonar regionens roll i utvärderingssammanhang. I rapporten *Indikatorer för regional utveckling* sägs regionen vara den plats där ”möjligheterna till förändring och utveckling finns”<sup>29</sup>. Rapporten presenterar och diskuterar indikatorer som beskriver den regionala kontexten i sex avseenden: tillväxt, näringsliv, befolkning, jämställdhet, sociala hänseenden samt miljöaspekter.

Både utvärderare och projektledare tycker ofta att utvärderingen kommer för tidigt, ibland redan innan projektet avslutats. I många fall är det sannolikt rimligt att resultatet av åtgärderna – effekterna – blir iakttagbara först efter en viss fördröjning. Hur skall man då se på detta, ska projektet dömas som misslyckat för att det vid mättillfället inte går att se några effekter? Ett sätt är att betrakta tiden mellan projekt och utvärdering som given – med konsekvensen att det kanske är fel indikatorer kopplade till projektet. Alternativet, att betrakta indikatorerna som givna, innebär att längre tid måste gå mellan projekt och utvärdering. Ett alternativ är att göra två typer av utvärderingar, en mer beskrivande och processororienterad som kan genomföras redan i anslutning till ett projektavslut och en senare som ska mäta effekter. Vad vi kan utröna finns inga kommentarer eller förslag från utvärderarna i detta hänseende.

#### 4.4 Effekter och svårigheter

En fråga som ibland ställs i utvärderingarna är huruvida investeringen eller sysselsättningsökningen var beroende av stödet eller om den skulle ha skett ändå, s.k. dödviktsförluster. Metoden att fråga företagen själva om detta väcker tvivel om incitamenten till uppriktighet. Trots detta rapporterar flera utvärderingar om siffror i storleksordningen var fjärde till vartannat företag som fått stöd och uppger att investeringen/rekryteringen skulle ha skett även utan stödet ifråga<sup>30</sup>. Förutom att stanna vid konstaterandet att det föreligger dödviktsförluster kan analysen skruvas ett varv till. Det bör vara av intresse att utröna vad som hände med de resurser som utan stödet skulle ha använts till investering/rekrytering. Kan det vara så att dessa resurser istället har kunnat användas i företaget till kompetenshöjande åtgärder, marknadsföring, andra investeringar, produktutveckling m.m.? Eller har de gått till vinster eller utdelning? Om sådana konkurrensförbättrande åtgärder vidtagits enligt ovan kan inte dödviktsförlusterna omedelbart ses som ”rena” förluster. Detta skulle kunna innebära att stödet går till de företag som avses men till ett okänt ändamål. Vi har inte i något fall sett någon ansat till sådan fråga eller fundering hos utvärderaren eller projektägaren. I brist på frågor och svar

<sup>28</sup> *Den nya regionalpolitiken - Hur följa upp och utvärdera*, ITPS rapport, A2004:011

<sup>29</sup> *Indikatorer för regional utveckling*, R 2002:12. Nutek

<sup>30</sup> I detta fall avses landsbygdsstöd och sysselsättningsbidrag

om detta är omfattning och utseende på ett sådant tänkbart förfarande okänt och det går inte att uttala sig om nettoeffektivitet.

En annan sidoeffekt som kan beröras avser det som i den ekonomiska litteraturen benämns ”rent seeking”<sup>31</sup>. Fritt tolkat kan det förstås som aktörer vilka förändrar sitt beteende så att de uppnår ekonomiska vinster, via en myndighet eller ett politiskt system, som de inte skulle kunna få via marknaden. Med andra ord en risk för att fokus flyttas från marknaden till en stödstruktur. Företag kan lockas att anpassa investeringsmönster, kvoten arbetskraft/kapital, verksamhetsområde m.m. för att komma i åtnjutande av stöd. Ett sådant fokusskifte från företagandet till en stödstrukturanpassning ger troligen upphov till effektivitetsförluster.<sup>32</sup>

De komplicerade förutsättningarna för stöd försvårar i sig utvärderingar. Stöden grundas i iakttagelsen om sämre utveckling i vissa regioner, förklarad i någon form av sämre förutsättningar. Utvecklingen skall stimuleras genom att stödja företag som inte själva har tillräckliga resurser för att investera eller anställa. Om en sådan grupp efter den stödberättigade åtgärden uppvisar något sämre resultat än de som tidigare var bättre, d.v.s. klarade sig utan stöd, är det inte helt enkelt att avgöra om det skall ses som lyckat eller ej. Bedömning av effekter kan även betraktas kontextuellt, beroende på en regions utgångsläge skulle det vara möjligt att värdera en viss effekt på olika sätt.

Om företagsstöd medför att fler företag startas, även om de inte skulle vara tillväxtbenägna, uppstår även ett behov att diskutera indirekt påverkan, exempelvis i den lokala /regionala synen på företagande. Forskning påvisar betydelsen av företagsförebilder för nya företag. I en svensk studie av egenföretagare (entreprenörer i författarnas språkbruk) visar Giannetti och Simonov att det är mer sannolikt att personer blir entreprenörer i kommuner där det redan finns många entreprenörer, trots att deras inkomst är lägre än vid lönearbete.<sup>33</sup> Giannetti och Simonov tolkar detta som om individer även tillskriver egenföretagande ett värde (utility) utöver den monetära intäkten. Sundin och Holmqvist finner i en studie av kvinnliga företagare att: ”De i glesbygden verksamma [kvinnlige företagarna] hänvisar också förhållandevis ofta till betydelsen av andra företagarförebilder i sin omgivning...”.<sup>34</sup> En kning av företagandet kan således stimulera till ytterligare företag.

Det finns även behov av att diskutera i alternativtermer. Om statligt företagsstöd stimulerar företag att anställa arbetslösa eller att de själva startar företag kan det ses som en enbart positiv effekt. För den händelse en sådan verksamhet stannar i levebrödsföretag uppstår ett mer svårbedömt läge. Å ena sidan ger det statliga kapitaltillskottet inte den tillväxteffekt som eftersträfvades, å andra sidan är fler individer än tidigare försörjda av eget arbete eller eget företagande. Personernas alternativsysselsättning blir då av betydelse för bedömningen. Kanske skulle de vara mer produktiva som anställda i andra företag inom eller utom regionen, kanske hade alternativet varit arbetslöshet eller tillfälliga arbeten.

#### 4.5 Slutsatser

Utifrån det analyserade materialet finner vi sammanfattningsvis följande:

<sup>31</sup> Kreuger AO, ”*The Political Economy of Rent-Seeking Society*”.

<sup>32</sup> För en diskussion med viss anknytning till detta se Lemar B, Lundgren N-G etc.

<sup>33</sup> Giannetti M & Simonov A, ”*On the Determinants of Entrepreneurial Activity: Individual Characteristics, Economic Environment, and Social Norms*”.

<sup>34</sup> Sundin E & Holmquist C, *Kvinnor som företagare, osynlighet, mångfald, anpassning – en studie*, sid: 99.

- Det råder brister i mål- och syftesformuleringar. En kommentar som kan gälla hela kedjan från politikområdet generellt ner till enskilda projekt och dess utvärderingar. Syftet med själva utvärderingarna är även en nyckelfråga. Varför görs de och vad vill man att de skall användas till?
- Tidsdimensionen synes vara av betydelse dels för att uppnå resultat och dels för att dessa resultat skall kunna mätas.
- Utvärdering av företagsstöd är en komplex verksamhet. En av konsekvenserna är dödviktsförluster. Utvärderingarna indikerar att dessa kan vara av betydande storlek varför det borde vara av intresse att närmare undersöka frågan.
- Indikatorer är betydelsefulla, inte bara för att mäta effekter utan även för att beskriva en regions utgångsläge. Jämförelser kan då göras mellan regioner och för en specifik region från en tidpunkt till en annan.
- Lärandeaspekten i utvärderingar kan utvecklas, särskilt avseende projektverksamhet.
- I enlighet med tidigare rapporter finner ITPS fördelar med att regionala projektmedel utvärderas processnära och regionalt.

Den begränsade tid som stått till förfogande har satt ramarna för vår rapport. Någon heltäckande kartläggning eller analys av bakgrundsmaterial har därför inte varit möjlig. Rapporten skall ses som ett bidrag till det pågående utvecklingsarbetet inom området. Framtida utvärderingar skulle kunna ge fördjupad kunskap genom att även undersöka utvärderingsuppdrag och vilken bakgrundsinformation som tagits fram, dvs. utvärderingens förutsättningar.

Under arbetet med rapporten har några planerade aktiviteter med direkt bäring på de här aktuella frågorna identifierats.

ITPS kommer under nästa år dels att genomföra en effektutvärdering av de Regionala utvecklingsbidragen, RUB, dels en processutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen, RTP. ITPS har även påbörjat ett arbete att skapa ett sökbart webregister över utvärderingar.

Under hösten 2005 avser Nutek att bilda en projektgrupp med syfte att förbättra effektutvärderingar av företagsstöd och projektmedel.



## 5 Referenser

- ITPS, A2003:006, *Sysselsättningsbidraget – utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd*, Falkenhall B och Melkersson M.
- ITPS, A2005:011, *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, Lindström B.
- ITPS, A2004:011, *Den nya regionalpolitiken – Hur följa upp och utvärdera?*, Kolmodin A och Melkersson M.
- Nutek R2004:8, *Regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*
- Nutek R2005:15, *Uppföljning och resultatutvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet.*
- Nutek R2002:12, *Indikatorer för regional utveckling.*
- Nutek R2004:14, *Resurscentra för kvinnor – en kraft för hållbar regional utveckling*
- Nutek Info 046-2004, *Regionalpolitiska kostnadspåverkande företagsstöd*
- Artikel 87 EC
- Näringsutskottets betänkande, 2002/03:NU2
- Proposition 2001/02
- Riksrevisionen, RIR 2005:6, *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?*
- SOU 2000:87. Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande
- Davidsson P, [2004], *Researching Entrepreneurship*. Boston, Mass.: Springer.
- Giannetti M & Simonov A, [2004], "On the Determinants of Entrepreneurial Activity: Individual Characteristics, Economic Environment, and Social Norms", paper presenterat vid *Egenföretagande och entreprenörskap*, Konferens Ekonomiska rådet, 2004-03-22, Stockholm, Sverige.
- Halvorsen K, [1992], *Samhällsvetenskaplig metod*, Lund: Studentlitteratur
- Hjalmarsson D, [1998], *Programteori för statlig företagsservice*. Uppsala: Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Kreuger AO, [1974], "The Political Economy of Rent – Seeking Society", i *The American Economic Review*, Vol.64, No.3, sid: 291-303.
- Lemar B, Lundgren N-G & Ylinenpää H, [1989], *Företagsutveckling och stödpolitik*, rapport 7/1989. Luleå: Länsstyrelsen i Norrbotten
- Lundström A, Boter H, Kjellberg A & Öhman C, [1998], *Svensk småföretagspolitik – Struktur, resultat och internationella jämförelser*, FSF 1998:8. Örebro: Stiftelsen Forum för småföretagsforskning.

Nicolaides P, Kekelekis M & Buyskes P, [2005], *State Aid Policy in the European Community*. Hague: Kluwer Law International.

Sundin E & Holmquist C, [1989], *Kvinnor som företagare, osynlighet, mångfald, anpassning – en studie*. Malmö: Liber Förlag.

Vedung E, [1998], *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund. Studentlitteratur.

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarderna – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – *för mycket och för lite*
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *styr de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndigandedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informations säkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informations säkerheten