



Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2014/15:12 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel och en följdmotion som väckts med anledning av skrivelsen.

I skrivelsen går regeringen igenom Riksrevisionens granskningsrapport Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet? (RiR 2014:10) och redovisar vilka åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas inom området. Syftet med granskningen har varit att utifrån några beskrivna riskområden analysera om regeringens förvaltning av regionala projektmedel svarat upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och kommenterar särskilt några av iakttagelserna som rör anslagssparande, uppföljning av regionala projektmedel och ansvarsfördelning inom förvaltningen. När det gäller anslagssparande gör utskottet i nuläget ingen annan bedömning än regeringen, dvs. att den inte finns någon anledning att ompröva den nuvarande ordningen som medger att ett sparande får disponeras efter behov efter särskilt regeringsbeslut.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel	5
Riksrevisionens granskning	5
Regeringens skrivelse	9
Motionen	14
Vissa kompletterande uppgifter	15
Utskottets ställningstagande.....	20
Reservation	23
Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel (SD).....	23
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	25
Skrivelsen	25
Följdmotionen	25

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel

Riksdagen avslår motion

2014/15:3007 av Josef Fransson m.fl. (SD) och

lägger skrivelse 2014/15:12 till handlingarna.

Reservation (SD)

Stockholm den 5 mars 2015

På näringsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Lars Hjalmered (M), Åsa Westlund (S), Hans Rothenberg (M), Josef Fransson (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Per-Arne Håkansson (S), Helena Lindahl (C), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Anna Wallén (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Birger Lahti (V), Anna-Caren Säterberg (S), Hanna Westerén (S), Said Abdu (FP), Mikael Oscarsson (KD) och Elisabet Knutsson (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2014/15:12 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel och en motion som väckts med anledning av skrivelsen.

Vid utskottets sammanträde den 18 november 2014 lämnade riksrevisor Claes Norgren med medarbetare information om den aktuella granskningsrapporten.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 7 maj 2014 granskningsrapporten Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet? (RiR 2014:10) till riksdagen. Riksrevisionen har granskat förvaltningen av det statliga bidraget för projektverksamhet inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder i statsbudgetens utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Syftet med granskningen har varit att utifrån några beskrivna riskområden analysera om regeringens förvaltning av regionala projektmedel svarar upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning. Riksrevisionen undersöker styrningen och uppföljningen av de regionala projektmedlen, ansvarsfördelningen mellan aktörer när det gäller regionala projektmedel och medborgarnas möjlighet att påverka användningen av de statliga regionala projektmedlen.

Den 7 maj 2014 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel (skr. 2014/15:12) till riksdagen den 6 november 2014.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen återger regeringen kortfattat de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningsrapporten. Regeringen redovisar vidare sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser samt vilka åtgärder som har vidtagits och som regeringen kommer att vidta med anledning av dessa iakttagelser. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens slutsatser men framhåller samtidigt att regeringen aviserat och vidtagit åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen framhåller särskilt att den i linje med myndighetens slutsatser och rekommendationer men även i linje med regeringens egen analys och utvecklingsarbete avser att utreda förutsättningarna för ett stärkt resultatfokus i uppföljningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionen och lägger skrivelsen till handlingarna.
Jämför reservation (SD).

Riksrevisionens granskning

Granskningens bakgrund

I den förstudie som föregick granskningen konstaterade Riksrevisionen att det statliga bidraget till regional projektverksamhet hanteras inom ett starkt decentraliserat system. Såväl inom forskningen som inom det offentliga utredningsväsendet har det konstaterats att decentralisering och delat ansvar kan leda till problem inom olika områden, exempelvis när det gäller styrning, ansvar och transparens. När ett stort antal aktörer agerar på olika förvaltningsnivåer finns en risk för fragmentering av uppgifter och ansvar, vilket i sin tur kan leda till svåröverskådlighet, att medel inte används ändamålsenligt och försämrade möjligheter till ansvarsutkrävande. Det kan också innebära att det blir svårt att få en helhetsbild av insatsernas resultat i förhållande till uppsatta mål, vilket innebär försämrade möjligheter till styrning.

Syftet med granskningen har varit att utifrån de riskområden som Riksrevisionen identifierat med utgångspunkt i forskningen analysera om regeringens förvaltning av regionala projektmedel har svarat upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning. Utifrån syftet har Riksrevisionen formulerat följande två revisionsfrågor:

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

Granskningens genomförande

För att besvara frågeställningarna har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän på Näringsdepartementet, Tillväxtverket och de landsting och samverkansorgan som beslutar om regionala projektmedel. Syftet med intervjuerna har varit att samla in övergripande information om verksamhetens organisation, målsättningar och upplevda utmaningar. Intervjuerna har även legat till grund för en

enkätundersökning som skickats ut till samtliga regionala aktörer som hanterar bidrag till regionala projekt inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. I enkäten ställdes frågor om styrning, uppföljning, fördelning av medel och ansvarsförhållanden under 2012. Totalt 37 av 38 respondenter besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 97 procent. Vidare har Riksrevisionen genomfört registeranalyser av Tillväxtverkets stöd- och ärendehanteringssystem (Nyps), främst för att få information om uppföljning men även om systemets informationsinnehåll i stort. Slutligen har myndigheten anlitat två konsulter (professor Olle Lundin och jur.dr Patrik Bremdal) från Uppsala universitet för att utreda vissa juridiska frågor kopplade till ansvarsförhållanden mellan statliga och kommunala myndigheter. Konsultrapporten finns bilagd i sin helhet till Riksrevisionens rapport.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning och uppföljning av de regionala projektmedlen inte är utformad på ett sätt som svarar upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning samt att förvaltningen av regionala projektmedel inte uppfyller riksdagens grundläggande krav på ansvar, tydlighet och transparens.

I de följande avsnitten redogörs kortfattat för granskningens resultat vad gäller de olika delområden som Riksrevisionen tittat på.

Regeringens styrning

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av den regionala projektverksamheten delvis är otydlig. Resultatet av den enkätundersökning som Riksrevisionen genomfört visar att de kommunala aktörerna¹ gör olika tolkningar av regeringens direkta styrning via villkorsbeslut. Det framkommer även att de regionala aktörerna² tolkar de delar av regleringen som gäller finansiering av projekt på olika sätt, och det är även få regionala aktörer som känner till regeringens överväganden om hur den länsvisa fördelningen av medel görs och vad som styr fördelningen av medel mellan olika aktörer inom samma län.

Riksrevisionen framhåller vidare att precisionen i styrningen påverkas negativt av att den regionala projektverksamheten bedrivs i en komplex miljö av olika styrdokument, olika regleringar och olika förvaltningsnivåer.

Slutligen menar Riksrevisionen att kombinationen av bemyndigandesystem och den begränsade möjligheten till anslagssparande orsakar en mindre effektiv hushållning med givna medel. Resultatet från enkätundersökningen

¹ Det vill säga de aktörer som omnämns i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen samt de kommunala samverkansorgan som beslutar om regionala projektmedel.

² Det vill säga samtliga organisationer som på regional nivå beslutar om regionala projektmedel från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Regionala aktörer är därmed de kommunala aktörerna och samtliga länsstyrelser.

visar vidare att nära hälften av respondenterna uppgav att det fanns problem när medel från anslaget 1:1 samfinansierade projekt tillsammans med medel från strukturfonden och/eller medel från landsbygdsprogrammet.

Uppföljning av regionala projektmedel

När det gäller den del av de regionala projektmedlen som inte används till medfinansiering av strukturfondsprojekt (ca 50 procent av de ca 800 miljoner kronor som beviljas årligen) konstaterar Riksrevisionen att det är svårt att utläsa hur dessa bidrar till målet för den regionala tillväxtpolitiken utifrån regeringens redovisning till riksdagen. För den delen av medlen som används för medfinansiering av strukturfondsprojekt och därmed omfattas av strukturfondsregelverkets krav på uppföljning och utvärdering framhåller Riksrevisionen att det är svårt att separera effekter av regionala projektmedel från effekter av strukturfondsmedel. Mot bakgrund av att regeringen har påpekat att det redovisade resultatet från de regionala strukturfondsprogrammen är osäkert och innehåller överskattningar finns därmed enligt Riksrevisionen ett ringa underlag för konstaterandena om att decentraliseringen av det regionala tillväxtansvaret leder till ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Riksrevisionen konstaterar vidare att uppföljningen som görs på länsnivå inte är enhetlig och att den innehåller överskattningar av resultat utifrån uppsatta indikatorer, vilket begränsar antalet möjliga användningsområden. Riksrevisionen konstaterar också att administrationen till uppföljningen innehåller moment av dubbelarbete och dubbelrapportering, vilket de menar inneburit en extra arbetsbörda såväl för de kommunala aktörerna som för Tillväxtverket. Svårigheterna att följa upp användningen av medel leder enligt Riksrevisionen sammantaget till att regeringen inte har möjlighet att följa budgetlagens bestämmelser om att en god hushållning bör iakttas i statens verksamhet och att resultatinformation ska redovisas i förhållande till uppsatta mål. Detta medför en försämrad möjlighet till styrning och ansvarsutkrävande och en ökad kostnad för administration.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att uppföljningen av de regionala projektmedlen uppvisar likheter med hur resultat generellt redovisas i resultatredovisningen till riksdagen, dvs. att det handlar mer om insatser och omvärldsfaktorer än om verksamhetens resultat.

Ansvarsfördelning inom förvaltningen

När det gäller ansvarsfördelning inom förvaltningen konstaterar Riksrevisionen att förvaltningen av de regionala projektmedlen har allvarliga brister i fråga om hur medlen hanteras. Bristerna gäller ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala aktörerna och även möjligheten till insyn. Slutsatsen bygger på en konsultrapport som Riksrevisionen gett i uppdrag åt två jurister vid Uppsala universitet att genomföra. Problemet består i att det är Tillväxtverket som har ansvaret för det statliga anslaget som de kommunala aktörerna använder till regionalt projektstöd. En kommunal aktör fattar därmed beslut som påverkar ett anslag som en statlig myndighet har ansvar

och redovisningsskyldighet för. Riksrevisionen anser att konstruktionen där en statlig myndighet tillåts ansvara för medel som en icke-statlig aktör beslutar om är svårförenlig med det svenska systemet för hantering av statliga anslag. Principen är att en myndighet som får ett anslag även ansvarar för att medlen används för angivna ändamål.

Det saknas vidare enligt Riksrevisionen möjlighet till effektiv statlig kontroll och insyn. Myndigheten påpekar att Tillväxtverket saknar formellt stöd och kapacitet för att kunna följa upp och vidta åtgärder om statliga medel inte används för rätt ändamål. Dessa statliga medel, som 2012 uppgick till över 0,5 miljarder kronor, omfattas inte heller av statlig finansiell revision. Sammantaget menar Riksrevisionen att detta medför risker för försämrade kontroll och riskhantering och i slutändan ansvarsutkrävande.

De ramöverenskommelser som upprättas mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna hanterar till viss del bristerna, men Riksrevisionen framhåller att ramöverenskommelserna saknar rättslig status, och myndigheten anser därför att det är ytterst tveksamt om ramöverenskommelser kan ses som en hållbar lösning.

Medborgarnas möjligheter att påverka

Granskningen visar att medborgarnas möjligheter att påverka användningen av de regionala projektmedlen varierar. Detta är en konsekvens av den organisatoriska heterogenitet som präglar hanteringen av de statliga regionala projektmedlen och som leder till de olika förutsättningarna till inflytande för medborgarna. Riksrevisionen tar inte ställning till hur uppgiftsfördelningen inom det regionala tillväxtarbetet bör se ut eftersom detta är en fråga för regeringen och riksdagen.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån Riksrevisionens iakttagelser i fråga om styrning och uppföljning rekommenderar myndigheten regeringen att

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

Vidare anser Riksrevisionen att regeringen bör väga fördelarna mot nackdelarna med att återinföra ett automatiskt anslagssparande inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Därtill rekommenderar Riksrevisionen Tillväxtverket att ompröva behovet av rapportering utanför stöd- och ärendehanteringssystemet Nyps i syfte att minska administrationen.

Utifrån Riksrevisionens iakttagelser gällande ansvarsfördelning inom förvaltningen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

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

När det gäller medborgarnas möjligheter att påverka och mot bakgrund av att den förra regeringen i skrivelse 2013/14:61 aviserade en utredning om demokratisk delaktighet och inflytande rekommenderar Riksrevisionen slutligen regeringen att överväga möjligheten att i samband med den planerade utredningen närmare undersöka den asymmetriska decentraliseringens demokratiska effekter.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens övergripande bedömning

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av den regionala projektverksamheten som finansieras av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens slutsatser, men framhåller samtidigt att regeringen i det pågående utvecklingsarbetet har aviserat och vidtagit åtgärder som går i rekommendationernas riktning, bl.a. inom ramen för regeringens översyn av anslaget och i budgetpropositionen för 2015. Nedan redovisas regeringens bedömning för vart och ett av de områden som Riksrevisionen behandlar i sin rapport.

Regeringens styrning

När det gäller den särskilda problematik som kan uppstå i ett tvärsektoriellt politikområde som präglas av flernivåstyrning anför regeringen inledningsvis att den delar Riksrevisionens syn på decentraliseringens för- och nackdelar. Regeringen framhåller att ett starkt decentraliserat genomförande i ett flernivåsystem ställer stora krav på styrning, uppföljning och transparens. Regeringen menar att ett tvärsektoriellt politikområde som den regionala tillväxtpolitiken med aktörer på flera förvaltningsnivåer kräver olika typer av styrdokument och regleringar för att åstadkomma en tydlig, anpassad och effektiv styrning. I stor utsträckning används samma typer av styrdokument

inom den regionala tillväxtpolitiken som används inom andra politikområden, bl.a. lagar, förordningar, strategier och regleringsbrev. Regeringen framhåller samtidigt att överföringen av ansvaret från statlig till regional nivå bidragit till att insatserna är bättre lokalt och regionalt anpassade. Medborgare och företag får bättre förutsättningar att påverka utvecklingen i sin egen region. Regeringens ambition är en tydlig ansvarsfördelning och styrning och att de regionalt beslutande aktörerna har kunskap om aktuella styrdokument och regleringar.

När det gäller regeringens styrning av den regionala projektverksamheten hänvisar regeringen bl.a. till regleringsbrevet där regeringen årligen preciserar bl.a. sin styrning av den statliga verksamheten. Av villkorsbeslut följer årligen villkor m.m. för de beslutande aktörerna för verksamheter som finansieras av bl.a. anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Villkorsbeslut innehåller återrapporteringskrav och uppdrag för att styra och följa upp det regionala tillväxtarbetet. De återrapporteringar om verksamheten inom det regionala tillväxtarbetet som regeringen får varje år med anledning av villkorsbeslutet är, tillsammans med en årlig ekonomisk redovisning av användningen av medel från anslaget, ett viktigt underlag för att regeringen ska kunna följa upp det regionala tillväxtarbetet och användningen av medel från anslaget. Återrapporteringarna utgör även underlag för regeringens styrning och för dialoger med de regionala aktörerna om genomförande, resultat och utveckling av det regionala tillväxtarbetet.

När det gäller den begränsade kännedomen om regeringens överväganden vid den länsvisa fördelningen av medel påminner regeringen om den översyn som initierades av den förra regeringen av fördelningen av det samlade anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder samt eventuella behov av att förändra och förtydliga dels regeringens styrning, dels befintliga uppföljningssystem. Regeringen konstaterar att den nämnda översynen identifierade ett behov av att förändra och förtydliga fördelningen av de regionala tillväxtmedlen och erinrar om att nya principer för fördelningen av de regionala tillväxtmedlen redovisades i budgetpropositionen för 2014 (utg.omr. 19), bl.a. för att åstadkomma en ökad transparens i hur medlen fördelas mellan länen. Här framgår att en utgångspunkt vid den länsvisa fördelningen av regionala tillväxtmedel ska vara de strukturella och dynamiska utmaningar som finns i respektive län. Dessa utmaningar ska värderas utifrån ett antal indikatorer som också redovisas i detta sammanhang och även återfinns i regeringens skrivelse.

När det gäller automatiskt anslagssparande påminner regeringen om att sparande på andra anslag än anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter enligt 7 § anslagsförordningen (2011:223) endast får disponeras efter ett särskilt beslut från regeringen. Regeringen anför att den inte finner någon anledning att ompröva den ordning som tillämpas i fråga om dispositionen av anslagssparande.

I enlighet med Riksrevisionens rekommendationer och i linje med regeringens utvecklingsarbete avser regeringen att utveckla styrningen av projektmedlen. Regeringen kommer, som ett led i en utvecklad styrning och

förbättrad uppföljning, att införa kontinuerliga dialoger med aktörer med regionalt utvecklingsansvar i länen. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till budgetpropositionen för 2015 (utg.omr. 19) för en utförligare beskrivning av detta arbete.

Uppföljning av de regionala projektmedlen

När det gäller uppföljning av de regionala projektmedlen påpekar regeringen inledningsvis att det i enlighet med förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken är de aktörer som beslutar om projektmedel som har uppföljningsansvar för dessa. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i varje län har vidare ansvar för att låta utvärdera och årligen redovisa resultatet av det regionala tillväxtarbetet till regeringen. Mot bakgrund av att Riksrevisionen anser att den uppföljning som görs på länsnivå inte är enhetlig och att den innehåller överskattningar av resultat, vilket leder till svårigheter att aggregera resultaten på nationell nivå, önskar regeringen klargöra att syftet med de indikatorer som tas fram på regional nivå i dag inte är att de ska aggregeras nationellt utan att de speglar anpassningar till regionala förutsättningar och prioriteringar. Vidare anför regeringen att regeringens uppföljning av den regionala projektverksamheten redovisas årligen till riksdagen i budgetpropositionen. Regeringen instämmer dock i stora delar i Riksrevisionens bedömning att redovisningen i budgetpropositionen är mer av en beskrivande karaktär än en analys av insatsernas resultat i förhållande till målen. Regeringen delar vidare Riksrevisionens slutsats att det finns delar av uppföljningen av projektverksamheten som kan utvecklas. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2015 aviserat att uppföljningen av projektverksamheten behöver utvecklas och förbättras. Uppföljningen behöver enligt regeringens uppfattning ge en bättre bild av projektverksamhetens inriktning och dess resultat. Vidare framhåller regeringen att det också handlar om att den kunskap som projektverksamheten genererar ska spridas till berörda aktörer lokalt, regionalt och nationellt. Uppföljningen av projektverksamhet bör vidare utvecklas genom att bättre ta till vara erfarenheter av uppföljningar, utvärderingar och lärande i ordinarie verksamhet lokalt, regionalt och vid nationella myndigheter.

Regeringen delar dock inte Riksrevisionens problembild när det gäller Riksrevisionens slutsats att administrationen av uppföljning av den regionala projektverksamheten innehåller moment av dubbelrapportering, utan framhåller att det enbart redovisas till Tillväxtverket. Att beslutande aktörer registrerar ärenden i Nyps är inte detsamma som att det görs en årlig redovisning till Tillväxtverket av uppföljningen i den regionala projektverksamheten. Regeringen understryker i stället vikten av att beslutande aktörer aktivt lämnar sitt uppföljningsunderlag i samlad form en gång om året eftersom detta leder till kvalitetssäkring. Detta ökar även enligt regeringen tydligheten att det är de beslutande aktörerna som ansvarar för kvaliteten i underlaget. Regeringen poängterar också att Riksrevisionen enbart har tittat på en liten del av de samlade insatser som görs för att följa upp det

regionala tillväxtarbetet och att det i detta sammanhang inte är en arbetskrävande uppgift för de beslutande aktörerna att årligen rapportera till Tillväxtverket. Regeringen påpekar även att Tillväxtverket kontinuerligt arbetar med att utveckla effektiva arbetsformer och nämner att det bl.a. pågår ett förändringsprojekt av stöd- och ärendehanteringssystemet Nyps som förväntas leda till att administrationen av uppföljningen av den regionala projektverksamheten förenklas. Regeringen avser inte att utöver detta vidta ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendation.

Ansvarsfördelning inom förvaltningen

När det gäller förvaltningen av regionalt beslutade projektmedel framhåller regeringen att Tillväxtverket för att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning i samband med årsredovisningen för 2013 infört en ny rutin som innebär att samverkansorganen, de berörda landstingen och den berörd kommunen skriftligen bekräftar till Tillväxtverket att den aktuella anslagsposten inte överskridits, att samtliga beslut som fattas håller sig inom anslagets ändamål samt att de anslagsvillkor som framgår av regleringsbrevet för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder uppfylls. Underlaget, som ska lämnas in årligen, ligger sedan till grund för Tillväxtverkets anslagsredovisning i enlighet med 6 kap. 1 § tredje stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Tillväxtverket har därutöver infört en rutin för att tydliggöra beslutsutrymmet för samverkansorganen, de berörda landstingen och den berörda kommunen. En s.k. ramöverenskommelse mellan Tillväxtverket och dessa aktörer har upprättats som reglerar att aktuella beslutsfattare inte fattar beslut som överskrider den aktuella bemyndiganderamen. Det innebär t.ex. att om en region skulle fatta beslut om utbetalning av mer medel än vad som framgår av de finansiella villkoren i regleringsbrevet för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, tillika ramöverenskommelsen, belastar det inte det statliga anslaget. Det belastar då i stället den beslutande aktörens budget. Regeringen framhåller att modellen med ramöverenskommelser rekommenderas av Ekonomistyrningsverket (ESV) som 2013 granskade bemyndigandesystemet för det aktuella anslaget.

Regeringen delar Riksrevisionens syn att förvaltningen av de regionalt beslutade projektmedlen ska vara transparent samt att detta kräver tydlig ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och förvaltningsnivåer. Regeringens bedömning är att aktörerna i och med de åtgärder som vidtagits upprätthåller en tydlig ansvarsfördelning. Regeringen framhåller att den avser att noggrant följa arbetet och tillämpningen av Tillväxtverkets nya rutiner och vid behov vidta åtgärder om dessa inte i tillräcklig grad tydliggör ansvarsförhållandena.

När det gäller tillsynen av de regionala aktörernas beslut om utbetalning av medel påminner regeringen om att det i 12 § förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken anges att beslutsfattaren ska utöva tillsyn över att bidrag utnyttjas för avsett ändamål och i överensstämmelse med föreskrivna villkor. Regeringen anför att den

tillsynsmodell som gäller enligt denna förordning är den sedvanliga, dvs. att det är det organ som har beslutat om stödet som utövar tillsyn över att stödmottagaren använder anslagna medel på ett korrekt sätt och uppfyller de villkor som beslutet förenats med. Regeringen påpekar att denna modell gäller oavsett om det är en statlig aktör, ett samverkansorgan, ett landsting eller en kommun som beslutar om stöd enligt förordningen. Samverkansorganet, de berörda landstingen och den berörda kommunen tilldelas således inte statliga medel som bidrag utan har rätten att besluta om vissa medel inom den regionala tillväxtpolitiken. Enligt regeringen ses samverkansorganen, de berörda landstingen och den berörda kommunen i ett sådant system som jämställda med de statliga myndigheter som har att pröva frågor om stöd.

Regeringen delar inte Riksrevisionens uppfattning att det skulle finnas skäl att utöva statlig tillsyn över samverkansorganen, de berörda landstingen och den berörda kommunen. En sådan statlig tillsyn skulle förutsätta särskild lagstiftning, vilket enligt regeringen med nödvändighet skulle innebära ett visst intrång i det kommunala självstyret. Med syfte att säkerställa att användningen av medel sker i enlighet med anslaget ändamål anför regeringen dock att den avser att se över om det finns skäl att revidera återrapporteringskraven inom ramen för de villkorsbeslut som styr anslaget. I fråga om ansvarsförhållandena mellan Tillväxtverket och samverkansorganen, de berörda landstingen och den berörda kommunen avser regeringen att utreda denna fråga.

Medborgarnas möjlighet att påverka

När det gäller variationen i medborgarnas möjlighet att påverka hur de regionala projektmedlen används framhåller regeringen att enhetligheten och den demokratiska förankringen fr.o.m. den 1 januari 2015 kommer att stärkas ännu mer då ytterligare sex landsting tar över det regionala utvecklingsansvaret. Därmed kommer det fr.o.m. 2015 att finnas tio län där det regionala utvecklingsansvaret innehas av ett direktvalt landsting. Regeringen framhåller vidare att den anser att de landsting som så önskar ska ges möjlighet att bli regioner.

Vidare anför regeringen att det är dess uppfattning att rollerna och ansvarsfördelningen i det regionala tillväxtarbetet ska vara tydliga. För att utveckla och stärka genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken anser regeringen att det kan finnas skäl att samla de uppgifter som ingår i det regionala utvecklingsansvaret på en aktör i länen.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att regeringen i samband med Utredningen om demokratisk delaktighet och inflytande över det politiska beslutsfattandet som aviseras i skrivelsen En politik för en levande demokrati (skr. 2013/14:61) närmare ska överväga möjligheten att undersöka den asymmetriska decentraliseringens demokratiska effekter framhåller regeringen att det inte ligger inom utredningens uppdrag att se över frågor som gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Regeringen finner

det inte heller lämpligt att förändra utredningens direktiv i enlighet med Riksrevisionens förslag.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen redovisar regeringen vilka åtgärder den avser att vidta för att stärka styrningen och uppföljningen av den regionala projektverksamheten. Regeringen framhåller att dessa åtgärder är i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer samt regeringens analys och utvecklingsarbete.

- Regeringen avser att utreda förutsättningarna för ett stärkt resultatfokus i uppföljningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. I detta sammanhang bör även frågan om ansvarsförhållandena mellan olika aktörer som beslutar projektverksamhet utredas.
- Regeringen ser behov av att förtydliga villkorsbeslutets roll som styrmedel för användningen av statliga medel. Regeringskansliet har också inlett en dialog med de berörda aktörerna i syfte att klargöra formerna för att fullgöra uppdrag och återrapporteringskrav i villkorsbeslutet.
- Regeringen avser att tydliggöra i vilken utsträckning de regionala aktörerna får medfinansiera projekt utifrån 5 § förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Utöver de åtgärder som nämns i det särskilda avsnittet om åtgärder i skrivelsen hänvisar regeringen till de åtgärder som beskrivits i föregående avsnitt i skrivelsen, vilka även har redovisats i detta betänkande.

Sammantaget anser regeringen att de aviserade och pågående åtgärderna innebär en utvecklad och förtydligad styrning och uppföljning som svarar mot Riksrevisionens rekommendationer på området. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Motionen

I kommittémotion 2014/15:3007 av Josef Fransson m.fl. (SD) betonas vikten av en god hushållning med offentliga medel och att dessa medel betalas ut med utgångspunkt i välgrundade underlag. Motionärerna anför att Riksrevisionens rapport ger en tydlig bild av att den borttagna möjligheten till anslagssparande påverkar de regionala aktörerna och att det i vissa fall skapas en större press att betala ut de pengar som beslutas varje år. Detta kan enligt motionärerna leda till ökade administrativa kostnader och i vissa fall att projektmedel betalas ut i blindo. Motionärerna ser ett behov av en bättre hushållning med projektverksamhetens medel och menar att detta skulle gynnas av möjligheten till ett automatiskt anslagssparande och förordar därför att riksdagen uppmanar regeringen att utreda fördelarna och nackdelarna med att återinföra ett automatiskt anslagssparande.

Vissa kompletterande uppgifter

Kompletterande upplysningar från Riksrevisionen

De nya rutinerna vid Tillväxtverket som regeringen hänvisar till i skrivelsen var inte införda vid den tidpunkt då Riksrevisionen genomförde sin granskning. Enligt uppgift från Riksrevisionen har myndigheten inte gjort någon närmare granskning av ramöverenskommelserna eller de rutiner som regeringen åsyftar i skrivelsen i efterhand. Riksrevisionen konstaterar dock att, oavsett kvaliteten eller innehållet i överenskommelserna, kvarstår deras bedömning att överenskommelserna inte skapar kontroll över anslagna medel på ett tillförlitligt sätt. De grundläggande rättsliga oklarheterna förknippade med överenskommelserna kvarstår enligt myndigheten.

Av skrivelsen framgår att regeringen ser de kommunala aktörerna som jämställda med statliga myndigheter. Riksrevisionen framhåller dock att då de kommunala aktörerna formellt inte är statliga myndigheter (de ingår varken i SCB:s eller ESV:s register över statliga myndigheter) kan inte Riksrevisionens årliga revision granska dessa, vilket framgår av 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Den statliga tillsynen är därmed begränsad till effektivitetsrevisionen. Enligt uppgift från Riksrevisionen har den kommunala revisionen mandat att granska hur respektive kommunal aktör (landsting, region, kommun, och kommunala samverkansorgan) använt projektmedel från anslaget 1:1. Riksrevisionen har i granskningen som ledde fram till den aktuella granskningsrapporten inte närmare kartlagt i vilken utsträckning den kommunala revisionen inkluderar projektmedel från anslaget 1:1.

Riksrevisionen tillägger att regeringen enligt 9 kap. 7 § regeringsformen ansvarar för att de anslag som riksdagen godkänt inte får användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt. Regeringen är med andra ord bunden av de anvisningar av statens medel som anslagen innebär. Vidare är det endast statliga myndigheter som kan disponera statliga anslag. Detta innebär att regeringen inte kan ge en icke-statlig aktör rätt att disponera ett statligt anslag. Som nämndes i den expertrapport som Riksrevisionen lät göra under granskningens gång är detta det centrala i den aktuella problematiken. Riksrevisionen anser att denna problematik kvarstår även om regeringen i sammanhanget ser de kommunala aktörerna som jämställda med statliga myndigheter och Tillväxtverket upprättar överenskommelser med de kommunala aktörerna.

Enligt uppgift från Riksrevisionen har myndigheten gett i uppdrag åt f.d. hovrättspresident och justitiekansler Johan Hirschfeldt att se över den nuvarande konstruktionens förenlighet med regeringsformen. Resultatet av översynen ska redovisas till Riksrevisionen i början av april 2015, och myndigheten planerar därefter att återkomma till riksdagen.

Gällande rätt

Bestämmelser om anslag

Kapitel 9 i regeringsformen innehåller bestämmelser om finansmakten. Enligt 1 § är det riksdagen som tar beslut om statens budget. Vidare får anslagen enligt 7 § inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Det är dock regeringen som förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning (8 §). Regeringen ska vidare efter budgetperiodens slut lämna en årsredovisning för staten till riksdagen (10 §). Bestämmelser om regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen finns vidare i 10 kap. budgetlagen (2011:203). Här framgår bl.a. av 3 § att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som beslutats av riksdagen. Budgetlagen innehåller även bestämmelser om villkor för ramanslag (3 kap. 8–12 §§). Av 3 kap. 8 § budgetlagen framgår att regeringen kan besluta att ett anslag får överskridas tillfälligt genom att en kredit motsvarande högst 10 procent av det anvisade anslaget tas i anspråk. Av 3 kap. 10 § framgår att outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år. Anslagen regleras vidare i anslagsförordningen (2011:223).

Av 2 § anslagsförordningen framgår att förordningen gäller för myndigheter under regeringen, och vidare framgår av 10 § att en myndighet som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget.

I 7 § anslagsförordningen finns vidare bestämmelser om anslagssparande. Här framgår att med ett anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte utnyttjat av ett anslag sedan indragningen räknats bort. Ett anslagssparande på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter får disponeras med 3 procent av det tilldelade beloppet. Sparande på övriga anslag får endast disponeras efter särskilt beslut av regeringen. Vidare framgår att ett anslagssparande får disponeras under två budgetår efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget och slutligen att anslagssparande som inte får disponeras förs bort som indragning.

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

I 13 kap. 7–9 §§ regeringsformen finns bestämmelser om Riksrevisionen. Här framgår bl.a. att bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag (7 §) och att riksrevisorerna självständigt beslutar vad som ska granskas med beaktande av de bestämmelser som finns i lag (8 §).

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. innehåller bestämmelser om Riksrevisionens granskning enligt 13. kap. 7 och 8 §§ regeringsformen. Bestämmelser om granskningens omfattning framgår av 2 och 3 §§. Den första av dessa paragrafer gäller effektivitetsrevisionen och

den andra den finansiella revisionen. När det gäller effektivitetsrevisionen framgår det att Riksrevisionen utöver att granska den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen bl.a. även får granska hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen finns gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas. När det gäller den finansiella revisionen framgår vidare att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, kungliga hovs- och slottsstaten och Kungl. Djurgårdens förvaltning. Den finansiella revisionens omfattning när det gäller vilka verksamheter som får granskas är därmed mer begränsad än effektivitetsrevisionens omfattning.

Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Enligt 1 § lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen är ett samverkansorgan en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Det kan även enligt 2 § vara ett kommunförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstingen kan ingå som medlem. Samverkansorganen ska enligt 3 § besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete och att följa upp, utvärdera och redovisa det regionala tillväxtarbetet till regeringen.

Av 1 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län framgår att lagen innehåller bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län och vidare enligt 3 § att lagen gäller för Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Gävleborgs läns landsting och Jämtlands läns landsting. Lagen gäller också, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun. Motsvarande bestämmelser om rätten att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete och skyldigheten att följa upp, utvärdera och redovisa det regionala tillväxtarbetet till regeringen som finns i lagen för samverkansorgan återfinns även i denna lag (5 §).

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

I förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken finns bestämmelser om bidrag inom den projektverksamhet som bedrivs av Tillväxtverket och av länsstyrelser,

samverkansorgan och landsting som avses i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Av 2 § framgår att bidrag får lämnas för att genomföra projekt som bidrar till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Vidare finns i 9 § bestämmelser om att ett beslut i ett ärende om bidrag för ett projekt ska innehålla de villkor som förenas med beslutet, uppgifter om hur projektet ska följas upp och utvärderas, total finansieringsplan för projektet, uppgift om hur projektet ska slutrapporteras samt beslutsmotivering. Om beslutet fattas av en länsstyrelse, ett samverkansorgan eller ett landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska beslutsmotiveringen innehålla en beskrivning av projektets koppling till strategin för länets utveckling.

Rapport från ESV

På uppdrag av den förra regeringen har Ekonomistyrningsverket (ESV) tagit fram en rapport om bemyndigandesystemet under anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Rapporten publicerades i februari 2013. Av rapporten framgår att ESV anser att ansvarsförhållandet mellan staten och självstyrelseorganen när det gäller bemyndigandesystemet bör ses över. ESV konstaterar att självstyrelseorganen i dag behandlas som om de är statliga myndigheter, vilket ESV påtalar får till följd att staten görs ansvarig för de åtaganden som självstyrelseorganen gör utan att det finns några avtal eller motsvarande. I rapporten konstaterar ESV att endast statliga myndigheter kan disponera anslag, vilket medför att medel som ska användas av andra än statliga myndigheter måste betalas ut i form av bidrag från en myndighet. ESV anser att bemyndigandesystemet bör tydliggöras genom ramöverenskommelser mellan Tillväxtverket och självstyrelseorganen. Därigenom skulle man, menar de, undvika en otydlig ansvarssituation och göra självstyrelseorganen själva ansvariga för de åtaganden de ingår. ESV framhåller att det bör framgå av ramöverenskommelserna vilka utestående åtaganden som respektive självstyrelseorgan får ha i slutet av budgetåret, slutår för infrianden och åtaganden som maximalt får infrias nästföljande budgetår. Vidare anför myndigheten att det är ramöverenskommelsen, i stället för självstyrelsernas åtaganden, som kommer att ligga till grund för redovisningen av utestående åtaganden i Tillväxtverkets årsredovisning.

Av rapporten framgår vidare att flera aktörer har haft invändningar mot att regeringen 2010 tog bort möjligheten att disponera anslagssparande på poster under anslaget. Enligt rapporten anser myndigheter och självstyrelseorgan att mycket tid läggs ned på att få in underlag för att kunna betala ut bidrag innan årsskiftet, vilket även kan utläsas eftersom stora utbetalningar görs under det fjärde kvartalet. ESV anser att regeringen bör överväga att återinföra möjligheten till anslagssparande på poster under anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Konsultrapporten

Som framgår av redovisningen av Riksrevisionens rapport har myndigheten gett i uppdrag till två konsulter (jur.dr Patrik Bremdal och professor Olle Lundin vid juridiska institutionen, Uppsala universitet) att utreda ansvarsfrågan i frågor om statligt stöd till regional projektverksamhet. I uppdraget ingick att belysa frågan om vilken instans som beslutar om att vidta vilka åtgärder, om några beslut är att se som myndighetsutövning, vilken instans och beslutsfattare som har ansvar för tilldelade medel samt möjligheten till insyn och kontroll. Slutsatserna i konsultrapporten redovisas i Riksrevisionens rapport och finns bilagd i sin helhet till granskningsrapporten.

Konsultrapporten inleds med ett klargörande av det formella regelverket kring de statliga anslagen och ett svar på frågan om vem som bär ansvaret för de statliga medlen. Med referenser till regeringsformen och anslagsförordningen (2011:223) konstateras att det endast är myndigheter under regeringen som kan disponera de statliga anslag som regeringen ansvarar för. Detta innebär enligt vad som sägs i rapporten att regeringen inte kan ge ett icke-statligt subjekt rätt att disponera ett statligt anslag, vilket också framhålls är en central del i problematiken i den aktuella utredningen. I rapportens sammanfattande kommentarer och analys summeras konsulternas iakttagelser i följande tre punkter:

- Konstruktionen med en statlig myndighet som i princip agerar bank är svårförenlig med det svenska offentlighetsrättsliga systemet som bl.a. bygger på att med anslagsförvaltning följer ett visst ansvar.
- Tillväxtverkets roll behöver tydliggöras genom reglering; ramöverenskommelser är ett bra första steg, men det löser inte de rättsliga oklarheterna i längden.
- I dag saknas en nivå i kedjan av offentlig tillsyn. Ingen tillsyn bedrivs i förhållande till samverkansorganen. Det logiska vore att ge Tillväxtverket de befogenheterna genom lagstiftning.

Tillväxtverkets årsredovisningar och fortsatt arbete

I samband med 2013 års årsredovisning inkluderar Tillväxtverkets redovisning av finansiella villkor enligt regleringsbrevet för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder utöver Tillväxtverkets del av anslaget även redovisning för respektive samverkansorgan, de berörda landstingen och den berörda kommunen.

Enligt uppgift från Tillväxtverket tillämpar myndigheten fr.o.m. 2015 beslut i stället för de ramöverenskommelser som infördes 2014. Innehållet i beslutet motsvarar de tidigare ramöverenskommelserna, men i stället för att det träffas en överenskommelse mellan Tillväxtverket och de olika aktörerna fattar myndigheten ett ensidigt beslut om innehållet.

Tillväxtverket uppger även att det pågår ytterligare arbete inom myndigheten när det gäller uppföljningen av de regionala projektmedlen och hur detta ska redovisas i årsredovisningen framöver.

Den aviserade utredningen

Av skrivelsen framgår att regeringen avser att utreda förutsättningarna för ett stärkt resultatfokus i uppföljningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Vidare sägs att frågan om ansvarsförhållandena mellan olika aktörer som beslutar om projektverksamhet även bör utredas i detta sammanhang. Enligt uppgift från Näringsdepartementet arbetar man i nuläget med att ta fram direktiv för utredningen. I detta arbete övervägs bl.a. om frågan om ansvarsförhållandena mellan de olika aktörerna ska ingå i direktiven. Det som talar för att de eventuellt inte skulle ingå är att frågan är väldigt komplex. Näringsdepartementet uppger dock att frågan om ansvarsförhållandena mellan de olika aktörerna är fortsatt angelägen, och man har för avsikt att arbeta vidare med frågan oavsett om den kommer att ingå som en del av den aviserade utredningen eller inte.

Budgetpropositionen för 2015

Av budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 19) framgår att regeringen avser att införa kontinuerliga utvecklingsdialoger med aktörer med regionalt utvecklingsansvar i länen som ett led i en utvecklad styrning samt bättre uppföljning av prioriteringar och genomförda insatser. Regeringen framhåller vidare att det även behöver skapas förutsättningar för ett kunskapsbaserat regionalt tillväxtarbete där lärdomar tas till vara i ökad utsträckning. De lärandeplaner som har utarbetats i samtliga län kan enligt regeringen fungera som ett viktigt verktyg för att vidareutveckla ett systematiskt lärande i det regionala tillväxtarbetet. De ska i sin tur bidra till att de samlade resurserna nyttjas på ett effektivt sätt och leder till resultat och effekter i det regionala tillväxtarbetet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning att det är viktigt att uppmärksamma de risker som är kopplade till en långtgående decentralisering av ansvar. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av förvaltningen av regionala projektmedel. Granskningen visar på en oklar ansvarsfördelning mellan staten och de kommunala aktörerna och att dagens organisering leder till brister inom tillsyn och kontroll. Granskningen har resulterat i ett antal rekommendationer till regeringen och Tillväxtverket. Utskottet vill inledningsvis anföra att det har noterat samtliga dessa rekommendationer och den bedömning regeringen lämnat samt de åtgärder regeringen aviserat och vidtagit med anledning av dessa. Utskottet vill i det följande särskilt kommentera några av iakttagelserna som rör anslagssparande, uppföljningen av regionala projektmedel och ansvarsfördelning inom förvaltningen.

Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att återinföra ett automatiskt anslagssparande inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, en

uppfattning som delas av Ekonomistyrningsverket och som även efterfrågas i motion 2014/15:3007 (SD). Utskottet delar uppfattningen att det är viktigt med en god hushållning av statens medel. Enligt anslagsförordningen kan regeringen särskilt ange i ett regleringsbrev för det aktuella året att myndigheten får disponera ett anslagssparande. Det finns således en möjlighet för regeringen att medge att ett sparande får disponeras vid behov. Regeringen uppger att den inte ser någon anledning att ompröva den ordningen, och utskottet gör i nuläget ingen annan bedömning.

När det gäller uppföljning konstaterar Riksrevisionen att den uppföljning som görs av de regionala projektmedlen är av mer beskrivande karaktär än en analys av insatsernas förhållande till målen. Dessutom är den inte tillräckligt utförlig och systematisk. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör utveckla uppföljningen av projektverksamheten, en uppfattning som regeringen delar. Utskottet noterar att även den förra regeringens översyn av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder visade att det finns ett behov av att förändra och förtydliga befintliga uppföljningssystem. Som utskottet även i andra sammanhang betonat är löpande uppföljning och utvärdering av statligt finansierad verksamhet av stor vikt, inte minst mot bakgrund av att det är angeläget att den information som riksdagen tar del av inför beslut om framtida dimensionering av insatser är så riktig som möjligt. Utskottet välkomnar därför den aviserade utredningen om förutsättningarna för ett stärkt resultatfokus i uppföljningen av det aktuella anslaget.

Avslutningsvis vill utskottet anföra följande när det gäller ansvarsfördelningen inom förvaltningen. Såväl tidigare forskning och offentliga utredningar som Riksrevisionens aktuella granskning visar att decentralisering av ansvar medför betydande utmaningar när det gäller styrning, uppföljning, transparens och ansvarsutkrävande. Samtidigt kan ett decentraliserat beslutsfattande innebära större demokratiskt inflytande och större möjligheter för de lokala och regionala aktörerna att anpassa politiken efter de olika lokala och regionala förutsättningarna, vilket i sin tur kan medföra en ökad effektivitet i utnyttjandet av tillgängliga resurser. Denna syn på decentraliseringens för- och nackdelar är gemensam för såväl Riksrevisionen och regeringen som för utskottet. I sin granskning understryker Riksrevisionen att det finns allvarliga brister i förvaltningen av de regionala projektmedlen när det gäller ansvarsfördelning och transparens. Detta är kopplat till konstruktionen där en statlig aktör, Tillväxtverket, är ansvarig för anslag som en icke-statlig aktör fattar beslut om. Vidare saknas en möjlighet till statlig kontroll och insyn då dessa icke-statliga aktörer inte omfattas av statlig tillsyn. Frågan om ansvarsfördelningen i förvaltningen av de regionala projektmedlen är principiellt viktig, men också väldigt komplex. Utskottet konstaterar att Riksrevisionen låter göra en fördjupad översyn av den nuvarande konstruktionens förenlighet med regleringsformen. Utskottet noterar även att regeringen avser att noggrant följa arbetet med Tillväxtverkets nya rutiner för att vid behov vidta åtgärder. Därtill noterar utskottet att regeringen avser att se över om det finns skäl att revidera återrapporteringskraven inom ramen för de

villkorsbeslut som styr anslaget i syfte att säkerställa att medlen har använts i enlighet med anslagets ändamål samt utreda frågan om ansvarsförhållandena mellan de olika aktörerna. Utskottet anser att det är angeläget att fortsätta titta på dessa principiellt viktiga frågor och förutsätter att riksdagen, om det finns behov av det, ges möjlighet att återkomma till dessa frågor framöver.

Med det sagda föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motion 2014/15:3007 (SD).

Reservation

Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel (SD)

av Josef Fransson (SD) och Mattias Bäckström Johansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2014/15:3007 av Josef Fransson m.fl. (SD) och lägger skrivelse 2014/15:12 till handlingarna.

Ställningstagande

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport om förvaltningen av regionala projektmedel att regeringens styrning och uppföljning av de regionala projektmedlen inte är utformad på ett sätt så att den svarar upp mot riksdagens grundläggande krav på offentlig förvaltning. Myndighetens granskning har resulterat i ett antal rekommendationer till regeringen och Tillväxtverket. Vi noterar att regeringen i skrivelsen framhåller att regeringen delvis instämmer i Riksrevisionens slutsatser och vidare att den har aviserat och vidtagit åtgärder i linje med myndighetens rekommendationer. När det gäller Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör väga fördelarna mot nackdelarna med att återinföra ett automatiskt anslagssparande inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder kan vi dock konstatera att regeringen i skrivelsen endast mycket kort bemöter detta genom att anföra att den inte finner någon anledning att ompröva den ordning som tillämpas i fråga om dispositionen av anslagssparande.

I likhet med vad som anförs i motion 2014/15:3007 (SD) anser vi att Riksrevisionens rapport ger en tydlig bild av att den borttagna möjligheten till anslagssparande påverkar de regionala aktörerna. I vissa fall skapas det en större press att betala ut de pengar som beslutats varje år. Riksrevisionen är inte ensam om att teckna den här bilden, utan den rådande situationen har även problematiserats i Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport som refererats i det föregående avsnittet. I rapporten framkommer att många myndigheter och självstyrelseorgan framhållit att mycket tid läggs ned på att få in underlag för att betala ut bidrag innan årsskiftet, vilket även bekräftas av att stora utbetalningar görs under det fjärde kvartalet. Mot den bakgrunden anser ESV att regeringen bör överväga att återinföra möjligheten till anslagssparande på poster under anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Vi, och Sverigedemokraterna, anser att det är mycket viktigt med en god hushållning av offentliga medel och att dessa betalas ut baserat på välgrundade underlag. Vi delar den uppfattning som kommer till uttryck i den aktuella motionen att den borttagna möjligheten till automatiskt anslagssparande kan leda till ökade administrativa kostnader och i vissa fall till att projektmedel betalas ut i blindo. Det finns behov av en bättre hushållning med projektverksamhetens medel, och detta menar vi skulle kunna uppnås genom möjligheten till ett automatiskt anslagssparande. Därför anser vi att riksdagen med bifall till motion 2014/15:3007 (SD) ska uppmana regeringen att utvärdera fördelarna och nackdelarna med att återinföra ett automatiskt anslagssparande.

När det gäller vikten av uppföljning av projektmedlen och frågan om ansvarsfördelning har vi ingen annan uppfattning än utskottet.

Med det sagda tillstyrker vi motion 2014/15:3007 (SD) och föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2014/15:12 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel.

Följdmotionen

2014/15:3007 av Josef Fransson m.fl. (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda fördelarna och nackdelarna med att återinföra ett automatiskt anslagssparande.