



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens stöd till regional projektverksamhet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den regionala projektverksamhet som bedrivs inom den regionala utvecklingspolitiken. Resultatet har redovisats i rapporten *Fokus på hållbar utveckling?-Statens stöd till regional projektverksamhet*. (RiR 2005:28).

Granskningen visar att en stor del av det statliga stödet inte används effektivt och inte i tillräcklig grad bidrar till de mål som riksdagen och regeringen satt upp. Enligt Riksrevisionen finns det skäl att överväga en grundläggande omprövning av hur stödsystemen inom den regionala utvecklingspolitiken bör vara utformade.

Styrelsen noterar särskilt att flera av de viktigaste iakttagelserna i granskningen handlar om att riksdagens intentioner bakom stödgivningen inte fått genomslag i den praktiska verksamheten. Det gäller bland annat det förhållandet att näringslivets behov ska vara vägledande för programmens inriktning, att projektverksamheten ska bedrivas i programform samt att miljö- och jämställdhetsaspekter utöver målet om hållbar tillväxt också ska beaktas. Styrelsen anser vidare att det är av vikt att de brister i beslutsprocessen kring projektverksamheten som belysts i granskningen åtgärdas och att återrapporeringen till riksdagen om resultaten förbättras.

Mot denna bakgrund anser styrelsen att riksdagen bör ges möjlighet att överväga och pröva granskningsresultaten. Med anledning av granskningen överlämnar styrelsen denna redogörelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse	3
Riksrevisionens granskning	4
Utgångspunkter och motiv för granskningen.....	4
Riksrevisionens slutsatser.....	5
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden	9

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 15 februari 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp) och Carl Erik Hedlund (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat den regionala projektverksamhet som bedrivs inom den regionala utvecklingspolitiken. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Fokus på hållbar tillväxt? – Statens stöd till regional projektverksamhet* (RiR 2005:28) som publicerades i december 2005.

Utgångspunkter och motiv för granskningen

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. Stödgivningen på regional nivå dominerades av direkta företagsstöd. Länsstyrelserna har därutöver sedan slutet av 1970-talet haft möjlighet att besluta om medel till projektverksamhet som ska främja regional utveckling.

Genom riksdagsbeslut 1997 och 2001 har regionalpolitiken förändrats så att den mer ska inriktas på att främja hållbar tillväxt och i mindre grad betona sysselsättningseffekter. De regionalpolitiska insatserna har också gradvis förändrats. EU-inträdet 1995 och de nämnda riksdagsbesluten har bidragit till att den regionala projektverksamheten numera är en dominerande stödform samtidigt som de direkta företagsstöden har minskat. Så kallade tillväxtavtal etablerades i varje län 2000 och ersattes 2004 av regionala tillväxtprogram. Projektverksamheten ska främst bedrivas inom ramen för dessa tillväxtprogram samt inom ramen för EG:s strukturfondsprogram.

I den proposition som låg till grund för riksdagsbeslutet 2001 (prop. 2001/02:4) framhölls att med hållbar tillväxt avsågs tillväxt som bidrar till en hållbar utveckling. De regionalpolitiska insatserna skulle därmed fortsättningsvis bidra till den hållbara utvecklingen genom att öka tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner och därigenom även öka tillväxten på nationell nivå. Politiken skulle därigenom bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden.

Riksrevisionen genomförde under 2004 och 2005 en granskning av hur regeringen och ansvariga myndigheter hade förändrat inriktningen av de regionala stöden i syfte att ge dem en ökad tillväxtinriktning. Resultaten redovisades i mars 2005 i rapporten *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?* (RiR 2005:6). Med anledning av rapporten beslöt Riksrevisionens styrelse att överlämna en redogörelse till riksdagen angående styrningen av de regionala stöden (2005/06:RRS3).

Näringsutskottet behandlade redogörelsen i sitt betänkande angående anslagen inom utgiftsområde 19 Regional utveckling (bet. 2005/06:NU2). Utskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och ansåg det värdefullt att styrningen av regionala stöd hade genomlysts och hänvisade samtidigt till det utvecklingsarbete som pågår i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Riksdagen beslutade på utskottets förslag att lägga redogörelsen till handlingarna.

I den tidigare granskningen redovisades vissa kritiska synpunkter på projektverksamheten samtidigt som det konstaterades att kunskapen om denna verksamhet var bristfällig. Motivet till den nu aktuella granskningen är i huvudsak de iakttagelser om brister i såväl målstyrningen som kunskapen om resultatet av projektverksamheten som gjordes i den tidigare granskningen. Syftet är att belysa omfattningen och karaktären av dessa brister.

Fyra revisionsfrågor har ställts i granskningen:

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

Granskningen har i huvudsak genomförts i form av en urvalsunderökning, där 150 projekt som avslutats under perioden den 1 januari 2004–30 april 2005 har granskats och analyserats. Projekten har valts ut genom ett så kallat obundet slumpmässigt urval. Det innebär att man utifrån resultaten kan dra slutsatser om hur den regionala projektverksamheten som helhet fungerar.

Riksrevisionens slutsatser

Av granskningsrapporten framgår att det inom ramen för den regionala projektverksamheten under perioden 2001–2004 har fördelats nära en miljard kronor årligen. Av totalt beviljade medel år 2004 om 935 miljoner kronor kom 88 miljoner kronor från Nutek och 847 miljoner kronor från regionala beslutsorgan. På regional nivå är det i första hand länsstyrelserna som beslutar om regional projektverksamhet. I vissa län har regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan övertagit hela eller delar av ansvaret från länsstyrelserna. Därutöver tillskjuts betydande medel från andra aktörer, främst EU. Även andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer deltar som finansörer. Totalt sett beräknas finansieringen uppgå till knappt 3,7 miljarder kronor 2004, varav 1,3 miljarder kronor utgörs av EU-medel.

Samlad bedömning

Granskningen visar att fokuseringen på målen om hållbar tillväxt varierar påtagligt mellan olika projekt. Ungefär två tredjedelar av projekten har enligt Riksrevisionens bedömning 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.

Riksrevisionens samlade bedömning är att betydande statliga medel till den regionala projektverksamheten används på ett ineffektivt sätt i förhållande till de av riksdag och regering angivna målen om hållbar tillväxt. Ansvar för dessa brister ligger främst hos regeringen, men till viss del även hos länsstyrelser, Nutek och andra stödgivare. Därutöver dras slutsatser när det gäller de konkreta revisionsfrågor som Riksrevisionen ställt i samband med sin granskning.

Många projekt saknar näringslivsanknytning

Enligt riksdagens intentioner ska näringslivets behov vara styrande i samband med stödgivningen. Granskningen visar dock att näringslivet främst engagerar sig i större projekt med tydlig näringslivsanknytning. Det finns också enligt Riksrevisionen olika faktorer som gör det svårare för näringslivet och olika privata konstellationer att vara projektägare. Detta har lett till att offentliga organ inte bara i betydande omfattning är finansärer 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. På detta sätt kommer stödgivaren att både initiera, besluta, genomföra samt följa upp resultaten av sina egna projekt. Detta är enligt Riksrevisionens bedömning olämpligt. Genomgången av de olika projekten visar också att vissa projekt skapar en rundgång av offentliga medel, exempelvis genom att medel beviljas till projekt som syftar till att åstadkomma en ansökan riktad till en annan myndighet. Projekt av dessa slag har enligt granskningen oftast låg måluppfyllelse. I rapporten redovisas ett antal exempel på denna typ av projekt.

Vissa projekt har karaktär av ordinarie verksamhet

I granskningen framkommer att många projekt har en sådan karaktär att de kan bedömas vara ordinarie arbetsuppgifter för myndigheter och kommuner. Enligt Riksrevisionen medför detta en risk för att offentliga organ ser en möjlighet till anslagsförstärkning genom att finansiera sin normala verksamhet med projektmedel. Dessa projekt har oftast låg måluppfyllelse. Enligt Riksrevisionen strider sådana beslut troligen mot förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken. Enligt förordningen (5 §) får projekt inte avse åtgärder inom ordinarie statlig eller kommunal verksamhet.

Miljö- och jämställdhetsfrågor är påtagligt nedtonade

Begreppet hållbar tillväxt ska enligt riksdagens intentioner även ha en ekologisk och social dimension. I detta sammanhang har miljöfrågor och jämställdhetsaspekter särskilt lyfts fram såsom viktiga. En genomgång av ansökningar och beslutsmotiveringar visar dock att det är sällsynt att miljö- och jämställdhetsaspekter aktivt prövas i samband med att beslut tas. Det är få

projekt som har en tydlig och specifik inriktning på att förbättra miljön eller jämställdheten. Riksrevisionens slutsats är därför att den regionala projektverksamheten för närvarande knappast har några effekter i dessa avseenden.

Beslutsprocessen är inte transparent

Av granskningen framgår att den regionala utvecklingspolitiken på övergripande nivå bedrivs i programform, såtillvida att alla stödgivare som beviljar medel från det särskilda anslaget på statsbudgeten också deltar i att arbeta fram de regionala tillväxtprogrammen.

Samtidigt konstateras att stödgivarna inte har organiserat projektverksamheten i en renodlad programform. Att organisera projektverksamhet i denna form innebär bland annat att stöd får sökas från offentligt redovisade program, att det redan i förväg har fastställts hur stor budget varje program har och att ansökan ska göras under en bestämd tidsperiod. En sådan ordning skapar enligt Riksrevisionen transparens genom att olika ansökningar kan vägas mot varandra. Transparensen kan därutöver förbättras genom att såväl positiva som negativa beslut motiveras skriftligt.

I rapporten framhålls att arbetet i dag hos de stödgivande myndigheterna till stor del bedrivs utan en sådan transparens. Varje ansökan prövas för sig allt eftersom de kommer in, samtidigt som formella avslag undviks. Enligt Riksrevisionen kan detta arbetssätt i hög grad ifrågasättas med hänsyn till att stödgivarna beviljar sig själva medel i ca 20 procent av samtliga fall. För att stärka förtroendet för projektverksamheten är det enligt Riksrevisionen viktigt att de beslutsprocesser som används är transparenta.

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 görs i de flesta fall, 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 på ett relevant sätt. Däremot görs inte några regelbundna utvärderingar av projekten efter det att de avslutats. Detta trots att förordningen om projektverksamheten anger att så ska ske. En förklaring kan enligt Riksrevisionen vara att många projekt antingen i sig är små eller att den enskilde stödgivaren bidrar med endast ett litet belopp.

Det har inte tagits fram enhetliga och adekvata indikatorer för projektverksamheten. De indikatorer som används belyser vanligtvis inte måluppfyllelsen utan mäter snarare de prestationer som utförs i projekten. Dessutom saknas en enhetlig uppsättning indikatorer som är obligatorisk för alla projekt. Därmed minskar möjligheterna att redovisa samlad information om projektens måluppfyllelse. Utvärderingar 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.

Riksrevisionens slutsats är att varken regeringen eller stödgivarna har tillräcklig kunskap om stödgivningens effekter. De brister som uppmärksammats i granskningen förklarar också varför den information som hittills getts riksdagen om projektverksamheten varit så knapphändig.

Riksrevisionens 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.

Redan inom ramen för den regionala projektverksamheten i sin nuvarande utformning kan regeringen enligt granskningen relativt omgående öka effektiviteten och måluppfyllelsen genom följande åtgärder.

- *Ge projektverksamheten en tydligare inriktning mot hållbar tillväxt.* Det kan ske 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 jämställdhetsfrågor prövas i varje ärende.
- *Skapa transparens i beslutsfattandet.* Det kan ske genom krav på att programinriktningar och beslutskriterier ska redovisas öppet samtidigt som ansökningar jämförs med varandra under en avgränsad ansökningsperiod. Både bifall och avslag bör motiveras skriftligt.
- *Säkerställ att utvärderingar genomförs.* Det kan ske genom att ansvariga myndigheter och stödgivare får i uppdrag att dels utveckla enhetliga indikatorer inriktade mot måluppfyllelse, dels genomföra utvärderingar en tid efter det att projektet avslutats.
- *Ta initiativ till att projekten blir färre och större.* Därigenom möjliggörs en ökning av näringslivets involvering, underlättas att utvärderingar genomförs samt förbättras förutsättningarna att öka måluppfyllelsen.
- *Öka kontrollen av regelefterlevnaden.* Det kan ske genom att en myndighet ges i uppdrag att löpande bedriva sådan kontroll. Särskilt bör kontrolleras att projekten inte finansierar ordinarie verksamhet hos stödgivare eller hos andra myndigheter.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Fokus på hållbar tillväxt? - Statens stöd till regional projektverksamhet* (RiR 2005:28) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har granskat om den del av den regionala utvecklingspolitiken som gäller regional projektverksamhet är inriktad på målen om hållbar tillväxt. Granskningen visar att en stor del av det statliga stödet inte används effektivt och inte i tillräcklig grad bidrar till de mål som riksdagen och regeringen ställt upp. Många projekt saknar anknytning till näringslivet och privata aktörer är sällan involverade i stödprojekten. Av granskningen framgår också att offentliga organ ofta är såväl finansiärer som mottagare av stöd. Bland andra iakttagelser märks att få projekt bidrar till delmålen att också förbättra miljön eller påverka jämställdheten. Beslutsfattandet är vidare oftast så utformat att det är svårt att se vilka prioriteringar och bedömningar som ligger till grund för besluten samtidigt som projekten sällan utvärderas.

Styrelsen överlämnade i augusti 2005 till riksdagen resultaten av Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av fem regionala stödformer (2005/06:RRS3). Styrelsen framhöll då att den regionala utvecklingspolitiken är oklar och att det finns ett behov av ökad tydlighet i den regionala stödgivningen. Den här aktuella granskningen är en fördjupad studie av den mest betydande stödformen och innehåller ny information om hur projektverksamheten i praktiken fungerar. Denna omfattar relativt betydande belopp, i storleksordningen 900 miljoner kronor årligen. Riksrevisionens övergripande rekommendation är att bristerna är så omfattande att en grundläggande omprövning av stödsystemen bör bli aktuell. Mot den anförda bakgrunden är det av vikt att riksdagen ges möjlighet att överväga och pröva granskningsresultaten.

Styrelsen noterar särskilt att flera av de viktigaste iakttagelserna handlar om att riksdagens intentioner bakom stödgivningen inte har fått genomslag i den praktiska verksamheten. Det gäller bland annat det förhållande att näringslivets behov ska vara vägledande för programmens inriktning, att projektverksamheten ska bedrivas i programform samt att målet om hållbar tillväxt, inklusive miljö- och jämställdhetsaspekter, ska beaktas. Styrelsen anser vidare att det är av vikt att de brister i beslutsprocessen kring projektverksamheten som belysts i granskningsrapporten åtgärdas och att återrapporteringen till riksdagen om resultaten förbättras. Med anledning av granskningen överlämnar styrelsen denna redogörelse till riksdagen.