



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående styrningen av regionala stöd

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av fem regionala stödformer. Resultaten har redovisats i rapporten *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?* (RiR 2005:6). Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Styrelsen noterar att den regionala utvecklingspolitiken för närvarande är oklar och att det finns ett behov av ökad tydlighet i den regionala stödgivningen. Styrelsen pekar särskilt på behovet av uppföljning som grund för politikens utformning och fortsatta utveckling. Uppföljning är också nödvändig för att begreppet regional utvecklingspolitik ska få ett konkret innehåll.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens bakgrund och inriktning.....	4
Utgångspunkter.....	4
Granskningens inriktning.....	4
De regionala stöden – en bakgrund.....	5
Många myndigheter fördelar stödet.....	6
Regionalpolitiken har förändrats gradvis.....	7
Regionalpolitikens inriktning rymmer en paradox.....	7
Stödets effekter är svåra att utvärdera.....	8
Förslag från ITPS om uppföljningar och effektutvärderingar.....	8
Riksrevisionens slutsatser.....	9
Målen har inte fått en tydlig tillväxtinriktning.....	9
Stödformerna saknar uppföljningsbara mål.....	9
Regeringens återrapporteringskrav har brister.....	10
Stödförordningarna är inte anpassade till målen.....	10
Återrapporteringen till riksdagen är otillräcklig.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden.....	12

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Karlstad den 16 augusti 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

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

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat det sätt på vilket regeringen och ansvariga myndigheter har förändrat inriktningen av de regionala stöden i syfte att ge dem en ökad tillväxtinriktning. Resultatet redovisas i granskningsrapporten *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?* (RiR 2005:6). Rapporten publicerades den 31 mars 2005.

Granskningens bakgrund och inriktning

Utgångspunkter

Syftet med regionalpolitiska företagsstöd har, sedan de infördes under 1960-talet, varit att ändra förutsättningarna för företagens lokalisering samt öka sysselsättningen. Genom två riksdagsbeslut åren 1997 och 2001 fick regionalpolitiken en successivt ändrad inriktning. Ett nytt politikområde, Regional utvecklingspolitik, inrättades år 2002. Syftet med det nya politikområdet är att få till stånd en ökad hållbar tillväxt på regional och lokal nivå, och därmed även nationellt. Näringsutskottet har framhållit vikten av att denna politik kan följas upp på ett systematiskt sätt.

Enligt Riksrevisionen finns indikationer på att omställningen av regionalpolitiken inte har genomförts fullt ut. Riksrevisionen noterar också att målstyrningen kompliceras av att det är många myndigheter på olika beslutsnivåer som ansvarar för stödgivningen samt att stöden i stor utsträckning används för att medfinansiera regionala tillväxtprogram och EG:s strukturfonder, där målen är delvis andra. Näringsutskottets uttalande om vikten av att riksdagen får en bättre resultatinformation och ett säkrare beslutsunderlag för den regionala utvecklingspolitiken är en annan viktig utgångspunkt för granskningen.

Mot bakgrund av näringsutskottets uttalade önskemål är det enligt Riksrevisionen särskilt betydelsefullt hur regeringen formulerar mål och återrapporteringskrav för att säkerställa en systematisk uppföljning av de regionala företagsstöden.

Granskningens inriktning

Avsikten med granskningen har varit att undersöka hur ansvariga myndigheter och regeringen beaktat den nya inriktningen mot tillväxt, samt hur de mäter och bedömer effektiviteten i stöden. Avsikten har däremot inte varit att mäta effekterna av de regionala stöden. Granskningen behandlar frågor om styrning och inriktning samt mätning av effekter, återrapportering och upp-

följning. Den information som riksdagen får om stödets utveckling och effekter behandlas också i granskningen.

Granskningen utgår från följande frågor:

- Har målen för de regionala stöden fått en tydlig tillväxtinriktning?
- Är målen för de regionala stöden möjliga att följa upp?
- Ger återrapporteringen till regering och riksdag en tydlig information om hur den nya inriktningen utvecklas?

De regionala stöden – en bakgrund

Granskningen omfattar de fem regionala stöd som har ett tillväxtfrämjande syfte och är av selektiv karaktär, dvs. där prövning krävs i varje enskilt fall. Fyra av dessa stöd är riktade till företag, nämligen regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, selektivt sysselsättningsbidrag och såddfinansiering. Den femte stödformen är projektverksamhet, där stöd normalt inte ges till enskilda företag (se rutan på nästa sida). För varje stödform finns en av regeringen beslutad förordning som reglerar hur stödet får användas.

Dessa fem stöd omsluter totalt ca 1,5 miljarder kronor årligen. Projektverksamheten svarar för två tredjedelar av detta belopp (se tabell 1). Såddfinansieringen har ökat för varje år men är fortfarande den minst utnyttjade stödformen.

Tabell 1. Beviljade stöd åren 1999–2003 (mnkr) från anslag 33:1

Stödform År	Regionala projekt- medel	Regionalt utvecklings- bidrag	Lands- bygdsstöd	Selektivt syssels.- bidrag	Sådd- finan- siering
1999	639,1	377,5	323,6	173,3	0,02
2000	502,4	364,2	252,2	308,4	0,5
2001	921,0	401,0	240,4	203,7	2,9
2002	932,3	477,5	281,4	84,7	17,6
2003	1 072,8	321,3	274,3	47,0	33,4

Källa: Regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, Nutek.

Projektverksamhet	Syftar till att bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. Verksamheten ska bedrivas i programform och stöd kan normalt inte lämnas till enskilda företag. Om ett projekt finansieras delvis med privata medel får bidrag lämnas med högst 50 % av projektets utgifter.
Regionalt utvecklingsbidrag	Syftar till att främja ekonomisk tillväxt och en samhälls-ekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Kan beviljas till nyinvesteringar i byggnader och maskiner eller investeringar i utbildning, konsulttjänster, forskning och utveckling m.m. Minst 40 % av de arbetstillfällena som tillkommer till följd av bidraget ska förbehållas vardera könet.
Landsbygdsstöd	Syftar till att främja investeringar, ökad sysselsättning och tillväxt. Stödet kan lämnas till privatägda små och medelstora företag, samt till stora företag om de ingår i ett samverkansprojekt med små eller medelstora företag.
Sysselsättningsbidrag	Har samma syfte som det regionala utvecklingsbidraget. Stödet kan lämnas till företag, myndigheter, vissa organisationer och kommuner. Bidraget kan endast lämnas om det leder till en faktisk ökning av antalet anställda. Minst 40 % av de arbetstillfällena som tillkommer till följd av bidraget ska förbehållas vardera könet.
Såddfinansiering	Syftar till att förnya näringslivet genom att finansiera utveckling av tekniska produktidéer med stor tillväxtpotential.

Många myndigheter fördelar stödet

De statliga myndigheter som har till uppgift att fördela de regionala stöden är samtliga länsstyrelser, självstyrelse- och samverkansorgan¹ samt Nutek.

Nutek har också till uppgift att följa den regionalpolitiska stödgivningen och till regeringen rapportera iakttagelser av betydelse. Vidare ska Nutek

¹ I Skåne och Västra Götalands län pågår en försöksverksamhet som innebär att regionala självstyrelseorgan har övertagit vissa uppgifter från staten. Samverkansorganen utgör en sammanslutning av kommuner till kommunalförbund som fått till uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor.

följa upp och sprida erfarenheter från den regionalpolitiska stödgivningen, bl.a. genom utbildning.

Flera av stödmyndigheterna har relativt små belopp att fördela. Till viss del kan stödmyndigheterna välja mellan de olika stödformerna. Detta har enligt Riksrevisionen inneburit att projektverksamheten blivit den alltmer dominerande formen av regional stödgivning.

Regionalpolitiken har förändrats gradvis

Riksrevisionen noterar att regionalpolitiken sedan sin tillkomst har förändrats gradvis, vad gäller såväl geografisk omfattning som innehåll. Från att främst ha varit inriktad på regionalpolitiskt prioriterade områden har politiken kommit att omfatta alla delar av landet, dock fortfarande med tyngdpunkt lagd på regionalpolitiskt prioriterade områden. Politiken bedrivs i dag i huvudsak inom ramen för tillväxtprogrammen.

Regionala tillväxtavtal, numera tillväxtprogram, infördes i Sverige efter ett riksdagsbeslut 1998. Programmen genomförs genom projekt som finansieras av både offentliga och privata medel. De statliga medlen finansierar programmen till drygt 40 %.

Riksdagen har genomgående ställt sig bakom den av regeringen initierade avvecklingen av politikområdet Regionalpolitik. Riksdagen har också ställt sig bakom det övergripande målet för det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik. Detta har formulerats som ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”. Den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till en hållbar utveckling i tre dimensioner – ekologisk, ekonomisk och social – som ses som lika betydelsefulla och ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska dimensionen ska vara fokuserad på tillväxt i ekonomin.

Regering och riksdag har redovisat flera skäl till den nya inriktningen. Det handlar om en förändrad omvärld, med ökad internationalisering och en insikt om behovet av att utveckla nya samarbetsformer. Tillväxten har därför i ökad grad betonats som en förutsättning för en framgångsrik regional utvecklingspolitik. De regionala tillväxtavtalen skulle enligt näringsutskottet komma att utgöra en bas i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling.

Regionalpolitikens inriktning rymmer en paradox

I betänkanden som godkänts av riksdagen har näringsutskottet vid flera tillfällen framfört att målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och målen kunna ställas i relation till kostnaderna. Dessutom borde utvärderingsarbetet bedrivas enligt vissa riktlinjer som har preciserats i tio punkter. Näringsutskottet har vid olika tillfällen framfört tveksamhet till möjligheten att följa upp de allmänt hållna mål som regeringen formulerat och lagt fram för riksdagen.

Det finns enligt Riksrevisionen en paradox inbyggd i den regionala utvecklingspolitiken. Å ena sidan ska de aktuella stödformerna bidra till att uppfylla ambitiösa mål som ökad tillväxt i alla delar av landet och väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Å andra sidan framhåller regeringen hur marginella effekterna av de regionala stöden är i förhållande till andra politikområden och att stödformerna på sikt bör minskas.

Stödets effekter är svåra att utvärdera

Riksrevisionens granskning syftar inte till att utvärdera effekterna av de regionala stöden. I rapporten sammanfattas dock vissa försök till effektmätningar som gjorts av andra organ, nämligen länsstyrelserna, Nutek och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).

Enligt Riksrevisionen förefaller det möjligt att mäta vissa kortsiktiga effekter av företagsstöden. Däremot är det svårare att få en uppfattning om effekterna kvarstår på sikt. Det är förenat med mätproblem att uppskatta de långsiktiga effekterna. Dels finns ett kausalitetsproblem – det är svårt att veta hur stor del av en viss uppmätt förändring som beror på stödet och hur stor del som beror på andra faktorer – dels är det svårt att överföra resultaten från företags- till samhällsnivå eftersom man inte vet hur stöden har påverkat det omgivande näringslivet.

Vad gäller projektverksamheten framhåller Riksrevisionen att det är svårt att mäta effekterna av verksamheten eftersom projekten är av olika karaktär och spänner över flera utgiftsområden, som kultur, utbildning och kommunikation. Medfinansiering i projektverksamheten härrör främst från offentliga källor. Detta kan jämföras med företagsstöden där det krävs minst 50 % medfinansiering av det stödsökande företaget. Projektverksamhetens breda inriktning gör det också svårt att fastställa generella indikatorer.

Förslag från ITPS om uppföljningar och effektutvärderingar

Av Riksrevisionens rapport framgår också att ITPS har haft ett regeringsuppdrag att analysera hela den regionala utvecklingspolitiken och föreslå hur denna ska följas upp och effektutvärderas. I sin rapport *Regional utvecklingspolitik – hur följa upp och utvärdera?* som publicerades den 31 maj 2004 har ITPS föreslagit en modell med tre olika uppföljnings- och utvärderingsinstrument:

- *Regionala hänsyn inom sektorspolitiken* bör enligt ITPS följas upp med ett antal indikatorer. En nationell aktör föreslås ta fram indikatormaterialet som också kan fungera som analysunderlag för länen och som diskussionsunderlag i dialog mellan regeringen och regionerna.
- *Kapitalförsörjningen i form av företagsstöd* bör också följas upp och effektutvärderas av en nationell aktör. Resultat av utvärderingar bör påverka framtida medelsfördelning mellan olika typer av företagsstöd.
- *Programlagda utvecklingsprojekt* utvärderas enligt ITPS med fördel på regional nivå och då främst genom processnära utvärderingar.

Under år 2005 har regeringen gett ITPS i uppdrag att upprätta en databas med geografiska indikatorer för regionala analyser som kontinuerligt uppdateras. Detta ska ske med utgångspunkt i institutets förslag på indikatorer för den regionala utvecklingspolitiken.

Riksrevisionens slutsatser

Den sammanfattade slutsats som Riksrevisionen drar av sin granskning är att varken mål- och resultatstyrningen eller de förordningar som reglerar de regionala stöden fullt ut har anpassats till den nya tillväxtinriktningen. Målen är inte tillräckligt konkreta för att kunna följas upp. Återrapporteringskraven är alltför ensidiga och avser endast effekternas förväntade storlek. Det finns också brister i regeringens årliga återrapportering till riksdagen om effekterna av stöden.

Målen har inte fått en tydlig tillväxtinriktning

Begreppen hållbar utveckling och tillväxt har enligt Riksrevisionen blivit centrala i den mer tillväxtinriktade regionalpolitiken. Dessa begrepp inbegriper en ekonomisk, en social och en ekologisk dimension.

Riksrevisionens slutsats är att de mål som formulerats för de olika stöden inte har fått någon tydligare inriktning mot att skapa tillväxt. I målformuleringarna finns en fortsatt betoning av sysselsättningseffekter. Detta har påtagliga likheter med det synsätt som tidigare gällde inom regionalpolitiken.

De stödgivande myndigheterna anser att stödgivningen fått en ökad tillväxtinriktning genom de s.k. tillväxtprogrammen, men myndigheterna har samtidigt svårt att peka ut vad som har prioriterats annorlunda i dagens stödgivning jämfört med tidigare. Myndigheterna har svårt att redovisa en konkret innebörd av begreppet tillväxt i samband med stödgivningen. Sysselsättningsökningar uppfattas av stödgivarna som det viktigaste att uppnå med den regionala stödgivningen.

Stödformerna saknar uppföljningsbara mål

Regeringens mål- och resultatstyrning innebär mål på tre nivåer: politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren. Riksrevisionens slutsats är att den fastställda målstrukturen inte utnyttjas för att formulera tydliga och mätbara mål för de aktuella stödformerna. De underliggande målen för verksamhetsgrenarna är sällan nedbrutna och tydligare än de mål som gäller för verksamhetsområdena. Målen är inte heller tillräckligt tydliga för att vara uppföljningsbara. Riksdagens och regeringens egna kriterier, om att mål ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta, är därmed inte uppfyllda. Vidare framhåller Riksrevisionen att de berörda myndigheterna, Nutek och länsstyrelserna, har olika mål för sin stödgivning även då de handlägger samma stödformer.

Regeringens återrapporteringskrav har brister

Granskningen visar att det finns flera brister i regeringens krav på myndigheternas återrapportering av företagsstöden. Rapporteringen är främst inriktad på två aspekter av den sociala dimensionen, nämligen sysselsättning och jämställdhet. Ekonomiska tillväxtfaktorer har hittills mätts enbart för ett av stöden och den ekologiska dimensionen mäts inte alls i dag.

En ytterligare brist som noteras av Riksrevisionen är att det faktiska utfallet av företagsstöden inte redovisas, utan endast förväntade värden. I vissa fall används också förväntade värden i två steg: först en förväntad sysselsättningsökning och sedan hur denna förväntas fördela sig på kön.

Återrapporteringen av projektverksamheten, det ekonomiskt största stödet, är enligt Riksrevisionen närmast obefintlig. Det saknas grundläggande uppgifter om verksamheten. Det är i dag t.ex. inte möjligt att få fram samlade uppgifter om i vilken grad projektmedlen medfinansieras av andra aktörer eller i vilken utsträckning medfinansieringen är offentlig eller privat. Vidare saknas en analys av utfallet i förhållande till målen såväl på aggregerad nivå som för de enskilda länsstyrelsernas stödgivning.

Stödförordningarna är inte anpassade till målen

Mål- och resultatstyrningen innehåller också andra målformuleringar och andra målstrukturer än stödförordningarna. Den inbördes relationen mellan målen och förordningarna blir därmed oklar. Vidare finns svårigheter med att analysera stödgivningens effekter för mål inom jämställdhetspolitiken. Enligt de förordningar som gäller för regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag ska minst 40 % av de nya arbetstillfällena i varje enskilt stödärende tillfalla vardera könet. Riksrevisionen framhåller att detta krav inskränker möjligheterna i stödgivningen. Kravet anses inte möjligt att följa upp i varje enskilt fall och har i stället kommit att fungera som ett mål på aggregerad nivå.

Återrapporteringen till riksdagen är otillräcklig

Regeringens återrapportering till riksdagen innehåller ingen redovisning av de samlade effekterna av de regionala företagsstöden. Enligt Riksrevisionen är detta i huvudsak en konsekvens av de nämnda bristerna i återrapporteringen från myndigheterna till regeringen. Vidare saknas ett redovisningssystem som kan koppla ihop utgifter ett visst år med senare års resultat. Regeringens årliga information till riksdagen innehåller i första hand uppgifter om de stöd som beslutats under året. Enligt Riksrevisionen är detta en brist då effekterna av stödgivningen även påverkas av beslut fattade under tidigare år. Någon separat redovisning av projektverksamheten lämnas inte till riksdagen, trots de stora belopp som anslås till denna verksamhet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har utformat ett antal rekommendationer som avser regeringens styrning och återrapportering av de regionala stöden. Enligt Riksrevisionen bör regeringen överväga följande:

- Att formulera mer konkreta och uppföljningsbara mål för stödformerna särskilt på verksamhetsgrensnivån. De uppföljningsbara målen bör även bättre spegla de olika aspekterna av begreppet hållbar tillväxt.
- Att formulera målen så att de är lika för alla myndigheter som beslutar om ett visst stöd.
- Att utveckla återrapporteringskraven för företagsstöd så att den ekonomiska och den ekologiska dimensionen ingår i återrapporteringen.
- Att utveckla återrapporteringskraven och indikatorerna för företagsstöden så att dessa består av krav på redovisning av verkliga utfall.
- Att utforma återrapporteringskraven för projektverksamheten på ett sådant sätt att de kan ge en samlad bild av utfallet av de anslagsmedel som används till projektverksamhet. Det bör t.ex. redovisas hur stor del av projektmedlen som är offentligt finansierade och där offentlig sektor är mottagare av stödet.
- Att bättre anpassa innehållet i förordningarna för stödformerna till mål- och resultatstyrningen. Vidare bör övervägas att utforma könskvoteringsvillkoret i förordningarna för regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag som ett mål på aggregerad nivå.
- Att utveckla den årliga informationen till riksdagen rörande både företagsstöd och projektverksamhet så att resultat och effekter i förhållande till uppsatta mål redovisas. I detta ligger också att utveckla redovisningssystemen så att information ges om stöd beslutade under tidigare år.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten RiR 2005:6 *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Ett huvudresultat av Riksrevisionens granskning är att de regionala stöden inte styrs på ett konsekvent sätt, bl.a. därför att målen är otydliga. Målrelaterad uppföljning är därför inte möjlig. När det gäller den största av stödformerna – projektverksamheten – saknas t. o. m. grundläggande information om vad pengarna använts till. En konsekvens av detta är att man inte vet om den tillväxtinriktning av stöden som åsyftades med de beslut som fattades år 1997 respektive 2001 har fått något genomslag i praktiken.

Som följd av oklarheterna rörande projektverksamheten har Riksrevisionen tagit initiativ till en fördjupad granskning av denna typ av stöd. Denna nya granskning väntas bli klar i slutet av år 2005.

Styrelsen noterar att den regionala utvecklingspolitiken för närvarande är oklar och att det finns ett behov av ökad tydlighet i den regionala stödgivningen. Styrelsen vill särskilt peka på behovet av uppföljning som grund för politikens utformning och fortsatta utveckling. För att begreppet regional utvecklingspolitik ska få en konkret innebörd måste politikens innehåll och inriktning på fältet kunna beskrivas med empiriska data. Utan uppföljning finns, i ett längre tidsperspektiv, en risk för att politiska målformuleringar bli tomma på innehåll.

Kritiken i Riksrevisionens rapport handlar om tillämpningen av mål- och resultatstyrningen på de regionala stöden. Mål- och resultatstyrningens lämplighet som styrmodell för de regionala stöden har dock inte granskats. Styrelsen vill här peka på att det kan finnas styrmetoder som inte förutsätter detaljerade målformuleringar. Uppföljningar kan göras även för verksamheter med otydliga eller flerdimensionella mål.

Mål- och resultatstyrningen har länge varit föremål för kritik på såväl principiella som praktiska grunder. Finansutskottet föreslog därför år 2002 att Riksdagens revisorer skulle granska mål- och resultatstyrningen (PM 2002-04-17). På grund av den nära förestående ombildningen av den statliga revisionen kom någon sådan granskning dock inte att genomföras. År 2004 presenterades en avhandling som kritiskt analyserar resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv (*Stat på villovägar* av Göran Sundström). Riksrevisionens egna undersökningar tyder på att regeringen har svårigheter att utforma så entydiga och uppföljningsbara mål som mål- och resultatstyrningen förutsätter. Riksrevisionens årliga rapport för 2005 visar att mer än hälften av regleringsbrevens innehåller mål som är otydliga och svåra att mäta, och att mer än en tredjedel av regleringsbrevens innehåller otydliga åiterrapporteringskrav.

De empiriska iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör enligt styrelsens mening beaktas i det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen av de regionala stöden. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.