

Den regionala utvecklingspolitiken

– svaga förutsättningar för ett
effektivt samlat statligt agerande

RIR 2022:8



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RIR 2022:8

ISBN 978-91-7086-624-1

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Mikael Svensson

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-04-12
Diarienummer: 3.1.1-2021-0271
RiR 2022:8

Till: Riksdagen

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

Den regionala utvecklingspolitiken

– svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Peter Jörgensen har varit föredragande. Revisionsdirektör Anneli Josefsson och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Peter Jörgensen

För kännedom

Regeringskansliet; Näringsdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	14
2 Bakgrund	17
2.1 Den regionala utvecklingspolitikens mål och utveckling	17
2.2 Den regionala utvecklingspolitikens omfattning	18
2.3 Olika aktörers ansvar för den regionala utvecklingspolitiken	20
3 Regeringens hantering av roller och ansvar	23
3.1 Lagen och förordningen inte tillräckliga för att ange roller och ansvar	23
3.2 Regionernas ansvar är otydligt och förutsättningarna för att hantera ansvaret varierar	25
3.3 Statliga myndigheters medverkan har ofta krävt direkt styrning	27
3.4 Länsstyrelsernas roll är otydlig vilket försvårar samverkan på länsnivå	29
4 Regeringens styrning	32
4.1 Regeringen har lagt fast inriktningen för arbetet med den regionala utvecklingspolitiken i nationella strategier	33
4.2 Regeringens finansiella styrning av utgiftsområde 19 har knappt ändrats över tid	38
4.3 Regeringens styrning av regionerna har utvecklats men inte anpassats till regionernas förutsättningar	39
4.4 Styrningen av sektorsmyndigheterna har varit otydlig	44
4.5 Regeringens styrning har gett länsstyrelserna svaga förutsättningar för att bidra i den regionala utvecklingspolitiken	50
5 Regeringens uppföljning av måluppfyllelse	53
5.1 Att följa upp och utvärdera statens samlade insatser inom regional utveckling är svårt	53
5.2 Regeringens styrning har inte fokuserat på förutsättningar för utvärdering	55
5.3 Regeringen har gett uppdrag om att utveckla det nationella uppföljningssystemet	58
5.4 Regeringen har utvecklat rapporteringen till riksdagen och gjort den tydligare	59

6	Slutsatser och rekommendationer	62
6.1	Regeringen har inte varit tydlig i hanteringen av roller och ansvar i den regionala utvecklingspolitiken	62
6.2	Behov av tydliga och långsiktiga förutsättningar för samverkan mellan aktörer	63
6.3	Svaga förutsättningar för att identifiera politikens effekter	64
6.4	Regeringen utvecklar politiken men de stora utmaningarna består	65
6.5	Rekommendationer	66
	Referenslista	67
	Bilaga 1. Utredningar som belyst roller och ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken	74
	Bilaga 2. Genomförda intervjuer	76

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken. Granskningens övergripande slutsats är att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Det handlar på övergripande nivå om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser. Det får konsekvenser för bland annat samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer, utvärdering av politikens samlade effekter och regionernas förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret. Det påverkar också genomförandet av regeringens nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.

Otydliga roller och ansvar försvårar för politikens genomförande

Många aktörer är viktiga i den regionala utvecklingspolitiken. Regionerna har det regionala utvecklingsansvaret men är beroende av statens insatser inom många olika politikområden, och därmed av flera statliga myndigheter och departement. Därför är samordning mellan sektorer och förvaltningsnivåer centralt i det regionala utvecklingsarbetet. Förutsättningarna för samordning och samverkan brister på både nationell och regional nivå. Ett grundläggande problem är att det regionala utvecklingsansvaret inte är tydligt avgränsat. Det försvårar för samarbete mellan regioner och myndigheter och har kommit till uttryck inom flera områden som är viktiga i det regionala utvecklingsarbetet, såsom bredband, landsbygdsutveckling, hållbarhet, energi, arbetsmarknad och kompetensförsörjning.

Styrningen av regioner och myndigheter är ofta kortsiktig och otydlig

Regeringens uppdrag till myndigheter, erbjudanden till regioner och utlysningar till regioner via myndigheter är ofta kortvariga och ges ibland med kort framförhållning. Finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet sker till stor del med projektmedel över några år. Resultatet blir en kortsiktighet och ryckighet som passar dåligt med samverkan över sektorer och nivåer, regioners interna planering och processer och möjligheterna till långsiktigt lärande.

Regionerna har olika kapacitet att hantera det regionala utvecklingsansvaret och är ofta beroende av samverkan med statliga myndigheter. Myndigheternas samverkan

med regioner beror i sin tur i hög utsträckning på att det finns tydliga uppdrag, men regeringen är ofta otydlig med sina förväntningar på myndigheterna och deras samverkan med regioner. Länsstyrelsernas roll i det regionala utvecklingsarbetet är också otydlig och länsstyrelserna kan därför ha svårt att använda sin breda verksamhet för att stärka regionernas arbete på länsnivå. Samtidigt har regeringens styrning av den regionala utvecklingspolitiken utvecklats, och förbättringar kan skönjas i de genomförande aktörernas samverkan och samordning. Regeringens pågående arbete med handlingsplan för Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 kan ytterligare tydliggöra myndigheternas roller och skapa bättre förutsättningar för sektorsövergripande samverkan.

Regeringens resultatrapportering har utvecklats men det är svårt att säga vad politiken leder till

Det är svårt att utvärdera statens insatser för regional utveckling. Insatserna som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional utveckling är små i förhållande till det övergripande målet och insatserna inom andra politikområden med relevans för regional utveckling är svåra att överblicka. Det går inte på en övergripande nivå att få en bild av politikens måluppfyllelse. Svårigheterna med att veta vad politiken leder till ligger delvis inom regeringens ansvar. Den regionala utvecklingspolitiken har inte utvärderats på över 20 år. Det finns heller ingen interventionslogik som kopplar ihop politikens mål, resurser, insatser och aktörer, samtidigt som effektutvärderingar är sällsynta. Regeringen har dock tagit initiativ för att förbättra förutsättningarna för att ta fram fler effektutvärderingar men utfallet går ännu inte att bedöma. Regeringen har bland annat utvecklat inhämtningen och rapporteringen av resultat från regionerna, som blivit tydligare och enhetligare. Regeringen har också utvecklat resultatredovisningen till riksdagen genom att insatser och resultatindikatorer i större utsträckning redovisas i ett sammanhang.

Politikens inriktning har förändrats mer än dess innehåll och väl kända utmaningar består

Politikens inriktning i regeringens nya nationella strategi för regional utveckling för perioden 2021–2030 har breddats mot hållbarhet, breda samhällsutmaningar och Agenda 2030. Genomslaget av detta återstår att se. Politikens innehåll sett till utgiftsområde 19 Regional utveckling har förändrats marginellt över tid. Den nya strategin är lik den tidigare nationella strategin för perioden 2015–2020, med breda samhällsutmaningar och liknande nationella prioriteringar. Utmaningarna med otydliga roller och ansvar, regionernas varierande förutsättningar, svårigheter att

samordna resurser mellan olika sektorer och brister i statliga myndigheters medverkan har varit kända sedan länge. Inga avgörande förändringar har skett i dessa avseenden. På nationell nivå är det svårt att få överblick över den samlade regionala utvecklingspolitikens omfattning och finansiering, samt hur olika insatser hänger ihop. Det gör det svårt att samordna och utvärdera den förda politiken och att i den nationella styrningen ge regionerna förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret.

Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att regeringen kan ge statens insatser för regional utveckling bättre förutsättningar för att nå politikens mål.

Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendationer

- Utred den regionala utvecklingspolitiken. Utredningen kan omfatta
 - politikområdets omfattning och avgränsning
 - sätt att utforma en interventionslogik som länkar samman politikens mål och insatser i olika delar av statens verksamhet
 - behovet av en myndighet med helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen
 - konsekvenserna av att regionerna tagit över det regionala utvecklingsansvaret
 - frågor och områden som regioner ska hantera.
- I regleringsbrev och andra uppdrag avseende regional utveckling säkerställa tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner. För myndigheter som regeringen bedömer vara särskilt viktiga för det regionala utvecklingsarbetet bör uppgifter ingå i instruktionen.
- Ge Tillväxtverket i uppdrag att följa upp genomförandet av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.

Riksrevisionen ger Regeringskansliet följande rekommendation

- Ta fram riktlinjer för utformning av erbjudanden och myndighetsuppdrag med regioner som målgrupp. Riktlinjerna kan omfatta
 - framförhållning och tidsbehov för genomförande
 - möjligheter till gemensamma uppdrag
 - möjligheter till samordning av finansiering.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdagens mål för politikområdet regional utveckling är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.¹ Regeringen har tagit fram flera nationella strategier för den regionala utvecklingspolitiken. Under 2021 kom en ny nationell strategi, den tredje i ordningen. Den nya strategin gäller för perioden 2021–2030.² Regeringen har i de nationella strategierna angett prioriteringar och hänsyn för det regionala utvecklingsarbetet. I En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 beskrev regeringen exempelvis fyra utpekade samhällsutmaningar och ett särskilt mål om jämställd regional tillväxt.³ I den nya strategin som gäller för perioden 2021–2030 framgår fyra strategiska områden som enligt regeringen ska ligga till grund för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030: likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet, kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet, innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet och tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem. Därutöver framgår att den regionala utvecklingspolitiken ska vara en del av genomförandet av Agenda 2030. Regeringen pekar vidare på vikten av att främja jämställdhet, integration, mångfald och andra sociala dimensioner. Dessutom ska den regionala utvecklingspolitiken bland annat främja en bättre miljö, främja energiomställning och skapa förutsättningar för jobb i fler och växande företag och stärkt produktivitet i näringslivet.⁴

Statens insatser för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken omfattar alltså många utgifts- och politikområden och därmed många departement och myndigheter med andra huvuduppgifter än regional utveckling. Samtidigt har regionerna det regionala utvecklingsansvaret.⁵ Finansieringen av regionernas

¹ Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

² Skr. 2020/21:133.

³ Regeringen, *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, 2015.

⁴ Skr. 2020/21:133.

⁵ Regionerna har sedan 2019 det regionala utvecklingsansvaret i samtliga län. I det regionala utvecklingsansvaret ingår bland annat att: utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin; besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete; upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur; följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultatet av det regionala tillväxtarbetet (numera regionalt utvecklingsarbete) till regeringen. Se 5 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. I lagen används fortfarande begreppet ”regionalt tillväxtarbete”. I rapporten använder vi begreppen ”regionalt tillväxtarbete” och ”regionalt utvecklingsarbete” synonymt. Jfr även 6 och 7 § förordningen (2017:582) om regionalt tillväxtarbete. Se också avsnitt 2.3.

arbete sker med EU-medel, statliga medel och regionala medel. Anslagen i utgiftsområde 19 Regional utveckling omfattar knappt 4,2 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2021, men insatser inom många andra politikområden är relevanta för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.⁶ Inom flera av de områden som regeringen pekat ut som betydelsefulla för att uppfylla målet om regional utveckling⁷ är regeringen och statliga myndigheter centrala aktörer.

Sedan tidigare finns flera kända problemindikationer inom den regionala utvecklingspolitiken. Utmaningar kring roller och ansvar har belysts i flera utredningar.⁸ Tillväxtverket har i ett antal rapporter lyft fram utmaningar inom den regionala utvecklingspolitiken och har återkommande rekommenderat en översyn av hela den regionala utvecklingspolitiken.⁹ Måluppfyllelsen i statens insatser är svår att mäta och bedöma i förhållande till riksdagens mål. Näringsutskottet har länge påpekat brister i resultatredovisningens innehåll och tydlighet, bland annat i Utgiftsområde 19¹⁰.

Mot bakgrund av problemindikationerna och att det regionala utvecklingsarbetet är både sektors- och nivåövergripande har granskningen fokuserat på regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken. En central och övergripande uppgift för regeringen är att utifrån ett helhetsperspektiv organisera, styra och utvärdera statens insatser för regional utveckling över flera nivåer och sektorer, med hänsyn till att regionerna har det regionala utvecklingsansvaret och kan skilja sig åt i förutsättningar och prioriteringar. Den nationella statliga nivån har det yttersta ansvaret för att följa upp politiken och göra de justeringar som krävs för att det övergripande målet ska kunna nås.

⁶ Prop. 2020/21:1, s. 3, 8. Insatser inom andra utgiftsområden omfattas av andra mål och redovisas inte i utgiftsområde 19.

⁷ Säsom arbetsmarknad, energi, livsmedel, kultur, exportfrämjande och näringsliv. Prop. 2020/21:1, s. 8.

⁸ SOU 2007:10; SOU 2012:81; SOU 2016:48. Se sammanfattning i bilaga 1.

⁹ Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige*, 2018; Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Sammanställning av redovisningar från myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2018; Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat*, 2019.

¹⁰ Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113. Resultatredovisningen i utgiftsområde 19 omfattar inte insatser inom andra utgiftsområden som bidrar till målet för den regionala utvecklingspolitiken.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Detta är granskningens övergripande revisionsfråga: Har regeringen hanterat statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken så att målet för politiken kan nås?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan ska granskningen svara på följande delfrågor:

1. Har regeringens hantering av roller och ansvar gett förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande?
2. Har regeringens styrning varit tydlig och anpassad till regioners och statliga myndigheters förutsättningar?
3. Har regeringen säkerställt att den regionala utvecklingspolitikens måluppfyllelse och utmaningar identifieras och kommer riksdagen till del?

Delfråga ett och två är sammankopplade men avser olika aspekter av hur regeringen hanterar statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken. Delfråga ett handlar om den grundläggande roll- och ansvarsfördelningen inom den regionala utvecklingspolitiken genom lag och förordning och om regionernas och myndigheternas förutsättningar för att utifrån detta arbeta med regional utveckling. Den andra delfrågan handlar om regeringens styrning genom instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Som framgår av ovan har granskningen avgränsats till regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken. Den är dock inte enbart fokuserad på utgiftsområde 19 Regional utveckling, eftersom den regionala utvecklingspolitiken är tvärsektoriell och omfattar insatser inom flera politikområden. Granskningen har fokuserat på staten och de förutsättningar som staten skapar för regionerna. Hur svensk regional utvecklingspolitik förhåller sig till EU:s sammanhållningspolitik har inte granskats. Styrningen av kommunerna omfattas inte heller av granskningen. Granskningen har i huvudsak omfattat tidsperioden från införandet av den tidigare nationella strategin till och med införandet av den nya nationella strategin, det vill säga cirka 2014–2021.

1.3 Bedömningsgrunder

Delfråga 1 och 2

Centralt i den regionala utvecklingspolitiken är att regionerna ska utvecklas efter sina olika förutsättningar. I propositionen Ett enhetligt utvecklingsansvar föreslog regeringen att landstingen skulle överta det regionala utvecklingsansvaret i de län där så ännu inte hade skett. Konstitutionsutskottet sade i sitt betänkande om denna proposition att de föreslagna ändringarna gör det möjligt att föra en modern och aktiv politik för hela landet som inriktas på att regionerna ska ges möjligheter att växa och utvecklas efter sina särskilda förutsättningar.¹¹

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förvaltningspolitiska proposition från 2010 där regeringen skriver att arbetet med att utveckla en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsorganisation kommer att drivas vidare. Förändringsarbetet ställer enligt regeringen krav på löpande uppföljning och systematisk utvärdering för att säkerställa att de avsedda resultaten uppnås. Specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen får inte leda till fragmentering och bristande helhetssyn. För att motverka sådana tendenser bör förutsättningarna för statlig samordning och samverkan mellan myndigheter och sektorer förbättras på både nationell och regional nivå. Statlig tillsyn och sektorsfrågor som främjas av ett statligt helhetsperspektiv utgör exempel där ett samlat statligt agerande är särskilt önskvärt. Den statliga samordningen på regional nivå förutsätter enligt regeringen en tydlig ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna. Samordningsformerna bör utformas med hänsyn till regionala förutsättningar och myndigheternas olika verksamheter.¹²

I regeringens förvaltningspolitiska proposition framgår också att statsförvaltningens organisering och arbetsfördelning ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad, att regeringens styrning bör vara tydlig, verksamhetsanpassad och inriktad mot verksamheternas resultat, och att mål och uppgifter till myndigheter ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.¹³

¹¹ Prop. 2017/18:206, bet. 2017/18:KU46, s. 9.

¹² Prop. 2009/10:175 s. 72, 75.

¹³ Prop. 2009/10:175 s. 30, 96, 98.

Avseende strategisk styrning har Regeringskansliet enligt regeringens förvaltningspolitiska proposition en viktig uppgift i att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen. Uppgiften kräver att verksamheter och myndigheter analyseras i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv och att kunskaperna i de många rapporter med mera som myndigheter och andra tar fram tillvaratas. Analyserna kan exempelvis omfatta vad de politiska målen innebär för olika verksamheter och myndigheter, hur resultaten ska se ut för att myndigheten ska sägas ha fullgjort sitt uppdrag, hur effektiv den tvärsaktoriella styrningen är, hur den samlade styrningen fungerar, hur tvärsaktoriella frågor och politiska mål samordnas och om myndigheterna har rätt förutsättningar för att möta nya krav. Analyserna bör utgöra underlag för den löpande styrningen och uppföljningen av en enskild myndighet eller verksamhet.¹⁴

Vi ser detta som bedömningsgrund för den första frågan:

- Regeringen bör i sin hantering av de statliga insatserna vara tydlig med vem som har huvudansvar för områden och frågor av betydelse för det regionala utvecklingsarbetet.

Vi ser detta som bedömningsgrunder för den andra frågan:

- Regeringens styrning bör vara strategisk och ge förutsättningar för samordning och samverkan i insatser för regional utveckling på nationell och regional nivå.
- Regeringens styrning bör vara tydlig med statliga myndigheters uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. För myndigheter som har en viktig och fortlöpande roll bör uppgiften integreras i myndigheternas verksamhet så att myndigheterna kan ta regional hänsyn.

Delfråga 3

I budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa vilka resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat.¹⁵ Redovisningen, som ska vara anpassad till utgiftsområdena, ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.¹⁶

¹⁴ Prop. 2009/10:175 s. 99.

¹⁵ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁶ Se 10 kap. 2 och 3 § budgetlagen (2011:203).

I regeringens förvaltningspolitiska proposition framgår att resultatstyrning är ett viktigt styrmedel för att nå effektivitet i staten. Vidare framgår att myndigheterna i sitt fortsatta arbete måste sträva mot att redovisa vad som faktiskt uppnås inom olika områden, det vill säga effekterna i samhället. En huvudfråga är då om de politiska målen har förverkligats och om det har blivit som det var tänkt för medborgarna. En redovisning som enbart omfattar utförda prestationer i termer av volymer och kostnader ger inte tillräcklig information om detta. En redovisning av prestationernas kvalitet och medborgarnas uppfattningar om dessa är viktig.¹⁷

Regeringskansliet har enligt regeringen i uppgift att göra analyser (se delfråga 1–2) som bör utgöra underlag för den löpande styrningen och uppföljningen av en enskild myndighet eller verksamhet. Kunskaper från rapporter som myndigheter och andra tar fram ska tillvaratas.¹⁸

Näringsutskottet har länge haft synpunkter på regeringens resultatredovisning i budgetpropositioner. Utskottet framhåller betydelsen av att resultatredovisningen i budgetpropositionen är klar och tydlig och utformas på ett sådant sätt att den bidrar till en ökad förståelse för hur statliga anslagsmedel används och vilka resultat de olika insatserna får. Utskottet framhåller också vikten av att regeringen reflekterar över om och i vilken utsträckning graden av måluppfyllelse har ett samband med statliga insatser eller främst är ett resultat av andra faktorer.¹⁹

Vi ser detta som bedömningsgrunder för den tredje frågan:

- Regeringens resultatrapportering bör utgå från riksdagens mål och vara inriktad mot påvisbara resultat om effekter i samhället och prestationernas kvalitet.
- Regeringen bör ha en välstrukturerad inhämtning av uppföljning, utvärdering och analys från regioner och myndigheter.
- Regeringens resultatredovisning bör vara tydlig. Insatser och indikatorer bör redovisas i ett sammanhang.

1.4 Metod och genomförande

Dokumentstudier

Myndighetsrapporter har utgjort ett viktigt underlag för att besvara granskningens frågor. Tillväxtverket har tagit fram ett stort antal rapporter med relevans för våra frågor, delvis som underlag till regeringen i arbetet med den nya nationella strategin

¹⁷ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38 s. 30, 98.

¹⁸ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38 s. 99.

¹⁹ Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:NU2 s. 9–10.

och för den årliga resultatrapporteringen för utgiftsområde 19 Regional utveckling i budgetpropositionen. Tillväxtverkets rapporter har därför varit ett viktigt underlag i granskningen. Statskontoret och länsstyrelserna har också tagit fram rapporter som varit relevanta för granskningens frågor. Vi har gått igenom och jämfört underlagen utifrån granskningens frågeställningar. Vi har också gått igenom regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 19 i budgetpropositionerna under perioden 2015–2022 samt Näringsutskottets betänkanden för utgiftsområde 19 under samma period.

Intervjuer

Vi har intervjuat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), sex länsstyrelser, fem regioner och åtta myndigheter (Tillväxtverket har intervjuats tre gånger). För samtliga intervjuade regioner har Riksrevisionen intervjuat länsstyrelsen i samma län.²⁰ Vi har intervjuat tjänstemän på regionerna, inte politiker. Frågorna har berört roller och ansvar, regeringens styrning, samverkan, utvärdering och nationella strategins betydelse för den regionala utvecklingspolitiken. I urvalet av regioner (och därmed länsstyrelser) har vi försökt träffa regioner med olika förutsättningar sett till geografi och befolkningsmängd. Syftet med det har varit att undvika att intervjuaren bara representerar en viss typ av regioner, inte att dra slutsatser om huruvida det finns tydliga skillnader mellan typer av regioner. Granskningens övriga underlag innehåller dock vissa sådana slutsatser.

Vi har intervjuat Tillväxtverket eftersom det är en viktig myndighet i statens insatser för regional utveckling, med uppgifter inskrivna i myndighetens instruktion. Vi har intervjuat Myndigheten för tillväxtpolitiska analyser och utvärderingar (som också har uppgifter inom regional utveckling i sin instruktion), främst avseende utvärdering av politiken. Vi har också intervjuat Statskontoret eftersom de utrett regeringens styrning av regionerna och länsstyrelserna inom regional utveckling. Därutöver har vi intervjuat fem myndigheter inom olika sektorer, som alla tillhör en grupp myndigheter som regeringen i flera sammanhang identifierat som viktiga för politikens genomförande och som har uppgifter i den regionala utvecklingspolitiken. En förteckning över genomförda intervjuer finns i bilaga 2.

Vi bedömde efter dessa intervjuer med regioner och myndigheter att ytterligare intervjuer inte behövdes, eftersom svaren i intervjuerna i kombination med sammanställningar som finns i våra andra underlag gav tillräckligt underlag för att besvara granskningens frågor. Alla som intervjuats har fått möjlighet att granska och justera våra minnesanteckningar.

²⁰ Anledningen till vi intervjuat en ytterligare länsstyrelse är att vi utifrån flera rekommendationer särskilt ville träffa en tjänsteperson som arbetar för länsstyrelsen i Örebro län.

Underlag från Regeringskansliet och Tillväxtverket

Vi har inhämtat underlag från Regeringskansliet med relevans för granskningens frågor. Underlaget omfattar bland annat

- PM skrivna av Regeringskansliet om bland annat underlag för den nya nationella strategin och sammanställning av särskilda myndighetsuppdrag avseende regional utveckling utanför regleringsbrev.
- minnesanteckningar från möten med regioner.
- regeringens villkorsbeslut för regionerna och regionernas återrapportering.

Vi har också inhämtat underlag från regeringens forum för hållbar regional utveckling²¹ från Tillväxtverkets hemsida. Från Tillväxtverket har vi också inhämtat underlag från analysgruppen för regional tillväxt och konkurrenskraft²².

Skriftliga frågor

Vi har skickat frågor till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) som besvarats skriftligt.²³ Frågorna har handlat om förändringar av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken, samverkan och samordning inom den regionala utvecklingspolitiken, Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 och myndigheternas roll för nationella strategin.

Genomförande

Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Brita Hermelin, professor i kulturgeografi på Linköpings universitet och Erik Westholm, professor emeritus i vid institutionen för stad och land på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Företrädare för Regeringskansliet, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

²¹ Forumet är regeringens mötesplats med politiker och tjänstepersoner från regionerna och Sveriges Kommuner och Regioner.

²² Regeringen inrättade 2014 en analysgrupp med representanter för Regeringskansliet och 16 myndigheter som enligt regeringen är särskilt viktiga i genomförandet av politiken för en hållbar regional tillväxt och utveckling. Regeringsbeslut N2014/2503/RT.

²³ Vi har föreslagit att låta flera departement svara på frågorna men överlämnat hanteringen av frågorna till vår kontaktperson på Näringsdepartementet.

2 Bakgrund

Den regionala utvecklingspolitiken är ett komplext område som involverar många olika aktörer inom olika förvaltningsnivåer och sektorer. Målet för politiken omfattar dessutom åtgärder inom flera olika utgiftsområden som i sin tur styrs av egna mål. I och med medlemskapet i EU är den svenska regionala utvecklingspolitiken även nära integrerad med EU:s sammanhållningspolitik.

2.1 Den regionala utvecklingspolitikens mål och utveckling

Riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken är ”utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet”. Målet ändrades 2020 till att även omfatta hållbar utveckling (nuvarande formulering) efter förslag från Agenda 2030-delegationen. För att stämma överens med riksdagens nya mål har även benämningen på utgiftsområde 19 ändrats från ”Regional tillväxt” till ”Regional utveckling”.²⁴

Förutom att målet för den regionala utvecklingspolitiken har ändrats är också politikområdet under förändring. Under de senaste decennierna har ansvaret för politikens genomförande successivt förts över från den statliga till den kommunala sektorn. Sedan 2019 har samtliga Sveriges regioner och Gotlands kommun (regionerna) ett lagstadgat regionalt utvecklingsansvar.²⁵ Tidigare var det regionala utvecklingsansvaret organiserat på olika sätt i länen. I vissa län hade landstinget ansvaret medan ansvaret i andra län låg på ett samverkansorgan eller på länsstyrelsen.²⁶ För statens del har förändringen inneburit att möjligheterna att direkt styra den regionala utvecklingspolitiken har försvagats.²⁷

För att nå riksdagens mål har regeringen sedan 2006 lagt fast inriktningen på arbetet inom den regionala utvecklingspolitiken i en nationell strategi.²⁸ Därutöver

²⁴ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 19, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113; SOU 2019:13; prop. 2019/20:100, bet. 2019/20:KU19, rskr. 2019/20:320.

²⁵ Se lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

²⁶ Se prop. 2017/18:206, bet. 2017/18:KU46, rskr. 2017/18:418 samt lag (2018:1348) om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

²⁷ SOU 2006:3; Tillväxtanalys, *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, 2014 och SOU 2016:26.

²⁸ I december 2006 beslutade regeringen om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, regeringsbeslut N2006/11184/RUT. Strategin var ett krav från EU om att varje medlemsland skulle utarbeta en nationell strategisk referensram (NSRF) för genomförandet av de europeiska strukturfondsprogrammen under 2007–2013. Se rådets beslut av den 6 oktober 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållningen (2006/702/EG). Strategin ersattes av den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 i juli 2015 enligt regeringsbeslut N2015/5297/RT. I mars 2021 beslutade regeringen om en ny nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030. Se regeringsbeslut N2021/00775 samt skr. 2020/133.

styr regeringen det regionala utvecklingsarbetet genom förordningen om regionalt tillväxtarbete, instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheter samt genom så kallade villkorsbeslut och erbjudanden till regioner.²⁹ Det förekommer även att regeringen lämnar förslag på inriktningen av den regionala utvecklingspolitiken i de årliga budgetpropositionerna. I de årliga budgetpropositionerna föreslår regeringen dessutom hur anslagen inom utgiftsområde 19 Regional utveckling bör fördelas.

2.2 Den regionala utvecklingspolitikens omfattning

Statens sammantagna utgifter för insatser som är relaterade till regional utveckling är svåra att uppskatta. Utgiftsområde 19 Regional utveckling är ett litet utgiftsområde, men målet och ambitionerna för området genomgriper flera områden. I utgiftsområde 19 i budgetpropositionen för 2021 ingår anslagen för regionala tillväxtåtgärder (cirka 1,8 miljarder kronor), transportbidrag (cirka 400 miljoner kronor) och europeiska regionala utvecklingsfonden och fonden för en rättvis omställning (cirka 2 miljarder kronor).

De statliga medlen inom utgiftsområde 19 fördelas till länen utifrån regionala utmaningar. Anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 finansierar insatser på främst regional nivå. Anslaget går bland annat till alla län även om omfattningen varierar mellan olika län beroende på deras utmaningar.³⁰ Transportbidraget, anslag 1:2, kan däremot endast sökas av företag med produktionsverksamhet i de fyra nordligaste länen: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland.³¹

Det finns också uppgifter, uppdrag och insatser inom andra utgifts- och politikområden som anknyter till regional utveckling. Anledningen är att en bredd av insatser inom många politikområden är viktiga för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Sådana insatser sker med utgångspunkt i de mål som har beslutats av riksdagen och som gäller för respektive utgiftsområde, men insatsen kan även bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Det kan handla om stöd till innovationssamverkan, näringslivsfrämjande åtgärder

²⁹ Se faktaruta i avsnitt 4.3.

³⁰ Regionerna beslutar om merparten av anslaget medan Tillväxtverket beslutar om en mindre del. Även Kammarkollegiet disponerar över medel i anslaget. Se regeringsbeslut, N2020/03069, RB2021.

³¹ Transportbidrag handläggs och beviljas av Tillväxtverket. Tillväxtverket, ”Transportbidrag”, hämtad 2022-02-10.

eller forskning och utveckling. Regionernas egna skattemedel är också en viktig finansieringskälla i det regionala utvecklingsarbetet.³²

En stor del av finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet kommer från olika europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder)³³. ESI-fonderna finansierar ett antal program som är beslutade av EU. Under programperioden 2014–2020 finansierade Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) åtta regionala program och ett nationellt program som Tillväxtverket var förvaltande myndighet för. För att beviljas stöd via Eruf, men även via andra EU-fonder, krävs vanligtvis medfinansiering med nationella medel. Medfinansieringen kommer oftast från offentliga aktörer, men kan också bestå av privata medel.³⁴

Stöd inom utgiftsområde 19 Regional utveckling

De stöd som finansieras genom utgiftsområde 19 består av insatser i form av stöd till projektverksamhet, regionala företagsstöd, stöd till kommersiell service och transportbidrag samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning.³⁵ Det handlar om många små belopp till olika insatser och projekt.

Insatser i form av regionala företagsstöd består av regionala investeringsstöd och stöd för att bidra till företagsutveckling (främjandestöd). De regionala investeringsstöden och främjandestöden omfattar i sin tur 18 olika stödtyper.³⁶ Under de senaste fem åren (2015–2020) har beviljade medel för regionala företagsstöd uppgått till i genomsnitt knappt 700 miljoner kronor per år.³⁷

Insatser i form av stöd till kommersiell service kan utgå i form av investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag, hemsändningsbidrag och särskilt driftsstöd. Stöd ges i första hand till dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i gles- och landsbygder, men även kommuner kan få stöd. I genomsnitt beviljades drygt 70 miljoner kronor

³² Skr. 2020/21:133; Sveriges Kommuner och Regioner, *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete, 2020*.

³³ För Sveriges del handlar det om fyra fonder: Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

³⁴ Sveriges Kommuner och Regioner, *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete, 2020*. Se även eufonder.se, "Regionalfonden", hämtad 2022-04-05.

³⁵ Prop. 2020/21:1; Skr. 2020/21:133.

³⁶ Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service, 2021*. Stöden regleras av förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag och förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar delas in i investeringsstöd och främjandestöd.

³⁷ Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service, 2021*.

per år i form av stöd till kommersiell service under perioden 2015–2020.³⁸ Sedan 2016 finns även investeringsstöd till kommersiell service inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2014–2020. Stöd via Landsbygdsprogrammet belastar utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.³⁹

Stöd till projektverksamhet kan delas in i projektmedel som beslutas av regionerna och projektmedel som beslutas av Tillväxtverket.⁴⁰ Projektmedel används ofta av regionerna för att medfinansiera projekt inom EU-programmen. Stödet till projektverksamhet från utgiftsområde 19 var i genomsnitt cirka 840 miljoner kronor per år under perioden 2015–2020. Den regionala projektverksamheten delfinansieras även av regionernas egna skattemedel, medel från statliga aktörer, EU-medel via fonderna inom EU:s sammanhållningspolitik och övriga offentliga och privata medel. Tillsammans med denna finansiering uppgick stödet till den regionala projektverksamheten för perioden 2015–2020 till i genomsnitt cirka 3,5 miljarder kronor per år.⁴¹

2.3 Olika aktörers ansvar för den regionala utvecklingspolitiken

Samtliga regioner och Gotlands kommun (regionerna) har enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar det regionala utvecklingsansvaret i respektive län. Det regionala utvecklingsansvaret innebär vissa uppgifter. Regionerna ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (regional utvecklingsstrategi). Regionerna samordnar också insatser för genomförandet av strategin, beslutar om användningen av vissa statliga medel för regionalt utvecklingsarbete och följer upp, låter utvärdera och redovisar resultatet av det regionala utvecklingsarbetet till regeringen. Regionerna ansvarar även för att upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.⁴² Regionerna får enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar även utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.

³⁸ Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2021.

³⁹ Tillväxtverkets årliga rapport *Finansiering för regional tillväxt* för åren 2015–2018; Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service. Stöden inom utgiftsområde 23 under perioden 2016–2021 uppgick till i genomsnitt 101 miljoner kronor per år.

⁴⁰ Projektverksamheten regleras av förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken.

⁴¹ Tillväxtverkets årliga rapport *Finansiering för regional tillväxt* för åren 2015–2018 och årliga rapport *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service* för åren 2019–2020.

⁴² Se 5–7 § lagen (2010) om regionalt utvecklingsarbete.

Den regionala utvecklingsstrategin ska enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala utvecklingsarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar. Strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Den regionala utvecklingsstrategin ska även ligga till grund för strukturfondsprogrammen och beaktas när andra regionala strategier och program tas fram.⁴³

2.3.1 Statliga myndigheters deltagande och ansvar

Statliga myndigheters deltagande i det regionala utvecklingsarbetet framgår i första hand av lagen om regionalt utvecklingsansvar och förordningen om regionalt tillväxtarbete. Bland annat ska statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet beakta den strategi som fastställts för länets utveckling (regional utvecklingsstrategi) och inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås samt ge det biträde som behövs till regionen i det regionala tillväxtarbetet och för den regionala transportinfrastrukturplaneringen. När det är lämpligt ska myndigheterna i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar. I myndigheternas verksamhetsplanering ska insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsstrategierna och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas.⁴⁴ Länsstyrelserna ska, utöver vad som gäller för alla statliga myndigheter, inom sitt ansvarsområde främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.⁴⁵ Enligt sin instruktion ska länsstyrelserna även främja länets utveckling och verka för att nationella mål får genomslag i länet.⁴⁶

Tillväxtverket har flera uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. En av Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar regional utveckling. Tillväxtverket ska bland annat genomföra insatser som främjar ett regionalt utvecklingsarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Tillväxtverket ska även stödja andra statliga

⁴³ Se 8–10 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁴ Se 18–20 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁵ Se 21 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁶ Se 2 § 1 och 3 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.⁴⁷ Tillväxtverket har i uppdrag, enligt sitt regleringsbrev, att årligen sammanställa regionernas rapportering till regeringen av deras regionala utvecklingsarbete och har haft i uppdrag att sammanställa statliga myndigheters rapportering om sin medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.⁴⁸ Uppdraget att sammanställa statliga myndigheters rapportering har löpt ut men uppgiften finns även i regleringsbrev för 2022.⁴⁹

⁴⁷ Se 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket och 19 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁸ Se regeringsbeslut N2019/03207 uppdrag 3.1 och N2018/05858 uppdrag 2.2.

⁴⁹ Se regeringsbeslut N2021/03137 uppdrag 3.1.

3 Regeringens hantering av roller och ansvar

I detta kapitel redovisas iakttagelser om den första delfrågan, om regeringens hantering av roller och ansvar gett förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande.

Vår övergripande slutsats är att regeringen inte har hanterat roller och ansvar på ett sätt som ger förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande inom den regionala utvecklingspolitiken. Regeringen har i de statliga insatserna ibland varit otydlig med vem som har huvudansvar för områden och frågor av betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. Lagen och förordningen som reglerar det regionala utvecklingsansvaret ger stort tolkningsutrymme när det gäller ansvarets omfattning. Det blir än tydligare när regionala utvecklingspolitiken har breddats till att omfatta Agenda 2030, hållbarhet och breda samhällsutmaningar. Mellan regioner och myndigheter finns ibland olika syn på ansvarsfördelningen, vilket kommit till uttryck inom flera områden som är viktiga i det regionala utvecklingsarbetet, såsom bredband, landsbygdsutveckling, hållbarhet, energi, arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Det har lett till bland annat parallellt arbete och behov hos aktörerna att i samverkan fördela roller och ansvar. Under de senaste åren tycks dock en något tydligare och mer gemensam bild av roller och ansvar ha vuxit fram.

Regionernas förutsättningar för att hantera utvecklingsansvaret varierar, inte minst vad gäller att ta fram analysunderlag och att utvärdera insatser för ett långsiktigt lärande. Regionerna är i flera delar av sitt arbete beroende av statliga myndigheters medverkan men upplever att förståelsen för dem och det regionala utvecklingsansvaret ibland brister hos myndigheterna. Sektorsmyndigheter kommer i kontakt med regional utveckling på olika sätt och i olika utsträckning, och deras medverkan beror i hög utsträckning på tydliga uppdrag och konkreta förväntningar från regeringen. Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling är otydlig och länsstyrelserna kan därför ha svårt att inom sina verksamhetsområden bistå regionerna i det regionala utvecklingsarbetet och främja länets utveckling.

3.1 Lagen och förordningen inte tillräckliga för att ange roller och ansvar

Ansvar och rollerna inom den regionala utvecklingspolitiken regleras i lagen om regionalt utvecklingsansvar och förordningen om regionalt tillväxtarbete. Dessa är i

sig inte otydliga, men i våra intervjuer framgår att de inte heller är tillräckliga för att definiera olika aktörers roller och ansvar. För detta krävs i stället samverkan och dialog mellan aktörerna.⁵⁰

Av våra intervjuer framgår att det är tydligt att det regionala utvecklingsansvaret ligger hos regionerna.⁵¹ Det framgår också tydligt av lagen och dess förarbeten att regionalt tillväxtarbete avser insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. Det innebär att regionerna i utförandet av det regionala tillväxtarbetet ska beakta ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv och ett jämställdhetsperspektiv.⁵² Sammantaget konstaterar vi att lagen ger vida ramar och ett tolkningsutrymme för vilka områden som omfattas av det regionala utvecklingsansvaret.

Detta har blivit tydligt i samband med arbetet med att genomföra Agenda 2030. Av Statskontorets analys och uppföljning av genomförandet av agendan framgår att rollfördelningen mellan regioner och länsstyrelser kan ha komplicerats till följd av att flera regioner relativt nyligen har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Länsstyrelserna ska främja arbetet med Agenda 2030 inom länen och i samverkan med andra aktörer i länen bidra till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå samt redovisa utvecklingen i respektive län. Regionerna och länsstyrelserna delar ansvaret för dialog och samarbete i delar av agendan där regionala och lokala aktörer har en roll.⁵³ Vi konstaterar utifrån våra intervjuer med regioner att samarbetet med länsstyrelserna är viktigt för regionerna, bland annat för att hantera roller och ansvar.⁵⁴

Även om förordningen om regionalt tillväxtarbete innehåller skrivningar om att alla statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för politiken nås, och att myndigheterna ska ta hänsyn till olika regionala förutsättningar och behov, är det inte alltid förordningen slår igenom i myndigheternas arbete och det är inte alltid de ser regioner som en målgrupp. Det

⁵⁰ Intervju med fem länsstyrelser (Örebro, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30; Intervjuer med fyra regioner (Halland och Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

⁵¹ Intervju med fem länsstyrelser (Örebro, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30; Intervjuer med fyra regioner (Halland, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

⁵² Se 2 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsarbete samt prop. 2009/10:156 s. 21, bet. 2009/10:KU37 s. 3, rskr. 2009/10:324.

⁵³ Regleringsbrev för budgetåret 2021 och budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut Fi2020/00609 och Fi2021/02647.

⁵⁴ Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

är svårt för statliga myndigheter att följa, bidra till och beakta 21 olika regionala utvecklingsstrategier i enlighet med förordningen.⁵⁵ Regionala utvecklingsstrategier är sällan så konkreta. Det krävs därför dialog för att konkretisera dessa och omvandla dem till relevanta verktyg.⁵⁶

3.2 Regionernas ansvar är otydligt och förutsättningarna för att hantera ansvaret varierar

3.2.1 Regionernas ansvar är otydligt

Regionerna har sedan 2019 det regionala utvecklingsansvaret i samtliga län.⁵⁷ Regional utveckling är ett tvärsektorielt område, och en viktig del i regionernas ansvar är att samverka med och samordna olika aktörer.⁵⁸ Vi konstaterar utifrån våra intervjuer med regioner och länsstyrelser att regionernas roll verkar ha blivit något tydligare över tid men att det samtidigt finns tolkningsutrymme när det gäller vad som ingår i regionernas ansvar. Det regionala utvecklingsansvaret omfattar inte allt som påverkar regional utveckling, men exakt var gränsen går är inte tydligt.⁵⁹ Det har ibland lett till otydlighet i ansvarsfördelningen och i vissa fall parallellt arbete mellan regioner och länsstyrelser som de måste hantera, till exempel i arbetet med livsmedelsstrategier, bredbandsstöd, kraftförsörjning och stöd till kommersiell service.⁶⁰ I våra intervjuer med SKR och regioner uttrycker vissa att det ibland verkar som att regeringen föredrar att ge länsstyrelser eller andra statliga myndigheter uppdrag som skulle kunna hanteras av regioner.⁶¹

I vår genomgång av minnesanteckningar från regeringens forum för hållbar tillväxt och attraktionskraft har vi noterat att regionernas politiska representanter ofta återkommer till önskemål om att regeringen i sin myndighetsstyrning måste vara tydligare med regionernas roll och ansvar. Regionerna vill också gärna ta ett större

⁵⁵ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021; Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

⁵⁶ Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

⁵⁷ Prop. 2017/18:206, bet. 2017/18:KU37, rskr. 2017/18:418.

⁵⁸ Intervju med Statskontoret 2021-07-01.

⁵⁹ Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11; Intervju med fem länsstyrelser (Örebro, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30.

⁶⁰ Intervju med fem länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30; Intervju med tre regioner (Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

⁶¹ Intervju med två regioner (Stockholm och Skåne) under perioden 2021-10-05–2021-10-11; Intervju med Sveriges Kommuner och Regioner, 2021-06-03.

ansvar inom vissa områden, till exempel arbetsmarknad. Regioner lyfter därför betydelsen av att regeringens kommande handlingsplan⁶² för genomförandet av Nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 tydliggör roller och myndigheters samverkan med regioner.⁶³

3.2.2 Regionerna har väldigt olika förutsättningar för att hantera ansvaret

Regionernas förutsättningar för att arbeta med regional utveckling varierar. I grunden finns geografiska och demografiska förutsättningar som regeringen inte kan påverka. En annan skillnad mellan regionerna är att regionerna Stockholm och Skåne har ansvar för den regionala fysiska planeringen⁶⁴ genom plan- och bygglagen.⁶⁵ Regionerna har också hanterat det regionala utvecklingsansvaret olika länge.⁶⁶ Skillnaderna mellan regionernas förutsättningar beror också på regionernas interna prioriteringar och processer som regeringen inte styr över, till exempel hur mycket resurser regionen vill lägga på regional utveckling.⁶⁷

En viktig skillnad mellan regionerna är kapaciteten för analys, uppföljning och utvärdering.⁶⁸ Enligt Tillväxtverket kräver en platsbaserad politik bättre tillgång till analysunderlag, särskilt i relation till social och miljömässig utveckling. Samtidigt konstaterar Tillväxtverket att regionernas möjligheter att hantera både planering och genomförande av en politik som blir allt bredare varierar.⁶⁹

⁶² Handlingsplanen bereds nu i Regeringskansliet enligt svar 2021-12-13. Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, 2021-12-13.

⁶³ Tillväxtverket, "Dokument forum", hämtad 2021-12-21. Se avsnitt 4.1 för beskrivning av den nationella strategin.

⁶⁴ Regional fysisk planering omfattar bland annat riktlinjer för mark- och vattenanvändning och bebyggelse, samt att verka för att minska regionens klimatpåverkan. I övriga län är det kommunerna som har ansvar för fysisk planering.

⁶⁵ Enligt en lagrådsremiss den 27:e januari 2022 har regeringen föreslagit att även Region Halland ska få ansvar för regional fysisk planering från den 1 januari 2023. Regeringskansliets faktagranskningssynpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-11.

⁶⁶ Regionerna har själva tagit initiativ till att överta det regionala utvecklingsansvaret.

⁶⁷ Intervju med två regioner (Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-10-07–2021-10-11; Intervju med Tillväxtverket 2021-09-24.

⁶⁸ Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11; Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*, 2018. Se också kapitel 5.

⁶⁹ Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*, 2018. En platsbaserad politik handlar om att utforma politiken med hänsyn till regionernas unika förutsättningar. Det kräver kunskap om olika platsers specifika möjligheter och utmaningar och förmåga att samverka över styrnivåer och sektorer.

Ett exempel på detta är arbetet med Agenda 2030. Agenda 2030 har varit ett viktigt skäl till att riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken har breddats. Enligt Statskontorets analys och uppföljning av agendan⁷⁰ spelar kommuner och regioner en viktig roll för stora delar av de sakområden som agendans mål är knutna till. Regionerna och kommunerna ska arbeta med Agenda 2030 inom sina lagreglerade uppdrag, därutöver är arbete med agendan frivilligt. Statskontoret konstaterar att ambitionen i kommunernas och regionernas arbete varierar mycket, men att den huvudsakliga risken ligger i aktörernas varierande resurser för att arbeta med agendan och inte deras respektive prioriteringar. Regioner önskar konkret stöd i hur de ska arbeta med agendan.⁷¹

3.3 Statliga myndigheters medverkan har ofta krävt direkt styrning

3.3.1 Tillväxtverket har en unik roll men inget helhetsansvar för regional utveckling i statens verksamhet

Tillväxtverket har en bred och viktig roll inom den regionala utvecklingspolitiken som omfattar att samordna, stödja och följa samt rapportera om, bidra till och delta i det regionala utvecklingsarbetet. Bland annat fungerar Tillväxtverket som stöd till Näringsdepartementet och hjälper till att utforma innehållet i regionernas villkorsbeslut och återrapporering. Tillväxtverket träffar regelbundet varje region för sig för att till exempel diskutera regionens utmaningar. Dessutom har Tillväxtverket fått många operativa uppdrag av regeringen (se kapitel 4). Tillväxtverket har inte uppfattat sin roll som otydlig men däremot bred, vilket blir tydligare när politikområdet växer.⁷²

Tillväxtverket har i uppgift att stödja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.⁷³ Tillväxtverket har haft svårt att identifiera målgruppen för sitt arbete mot statliga myndigheter. Olika myndigheter lyfts fram i olika sammanhang och uppdrag som är kopplade till regional tillväxt (utveckling).⁷⁴ Det är svårt för Tillväxtverket att ha mandat och verktyg för att få med

⁷⁰ Statskontoret, *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, 2021.

⁷¹ Statskontoret, *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, 2021.

⁷² Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

⁷³ 19 § förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583).

⁷⁴ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Redovisning av Tillväxtverkets insatser för statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2020; Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

myndigheterna i sin verksamhet. Det bygger på frivillighet och egna prioriteringar inom respektive myndighet.⁷⁵

Vi konstaterar att Tillväxtverket har många uppgifter inom regional utveckling men inte ett helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen.

3.3.2 Övriga myndigheters medverkan är beroende av uppdrag

Regional utveckling är ett tvärsektorielt område. Det innebär att många sektorsansvariga myndigheter i sin verksamhet kommer nära regionala utvecklingsfrågor på olika sätt. Det framgår i våra intervjuer med fem sektorsmyndigheter. De intervjuade sektorsmyndigheterna har sällan direkt kontakt med regionerna, utan kontaktytorna kan till exempel vara genom Tillväxtverket, kommuner, länsstyrelserna och i olika forum och nätverk. Sektorsmyndigheterna betonar i våra intervjuer betydelsen av tydliga uppdrag och förväntningar på deras medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Det gäller också samverkan med andra myndigheter. Utan tydliga krav och förväntningar riskerar regionala perspektiv att nedprioriteras.⁷⁶

Från regionernas sida efterfrågas ökad koordinering av sektorspolitiken och starkare koppling till de regionala utvecklingsstrategierna i myndigheternas verksamhet. Regionerna efterfrågar också större förståelse hos myndigheterna för regionernas ansvar och olika förutsättningar och behov.⁷⁷ Tillväxtverket konstaterar utifrån flera års uppföljning av myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och samverkan med regioner att myndigheternas tillämpning av de regionala utvecklingsstrategierna sker till olika grad och i olika syfte. Många tar endast del av några få. Tillväxtverket skriver att få myndigheter kan sägas tillämpa eller kontinuerligt beakta de regionala utvecklingsstrategierna eller regionala prioriteringar i sin verksamhet. Samtidigt identifierar Tillväxtverket en viss utveckling av bland annat myndigheternas förståelse för regionernas roll och en ökad vilja hos myndigheter att svara på remisser om regionala utvecklingsstrategier och att hitta nya kontaktytor med regionerna.⁷⁸ Ett skäl till att statliga myndigheter

⁷⁵ Tillväxtverkets faktagransknings synpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-10.

⁷⁶ Intervju med fem myndigheter (Vinnova, Arbetsförmedlingen, PTS, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket) under perioden 2021-10-26–2021-12-07.

⁷⁷ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete efter 2020*, 2019; Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

⁷⁸ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Redovisning av Tillväxtverkets insatser för statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2020.

ser svårigheter i hur de ska hantera regionala utvecklingsstrategier kan enligt SKR vara att man inte arbetar efter samma regionala indelning.⁷⁹

Enligt Tillväxtverket samverkar myndigheterna framför allt med andra myndigheter i det regionala tillväxtarbetet. Enligt Tillväxtverkets uppföljning av statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet är dock strukturerna för löpande samverkan och dialog med samtliga regioner svagt utvecklade eller obefintliga hos majoriteten av myndigheterna. Liksom i våra intervjuer med myndigheter framgår att styrningen och gemensamma uppdrag avgör hur mycket myndigheterna samverkar med regionerna och hur prioriterat medverkan i regional utveckling är inom myndigheterna.⁸⁰ Tillväxtverket ser att statliga myndigheters samverkan med regioner och tillämpning av territoriella perspektiv har utvecklats något. En försvårande faktor för sektorsmyndigheternas medverkan är också att de ibland upplever rollfördelningen mellan regioner och länsstyrelser som otydlig.⁸¹

3.4 Länsstyrelsernas roll är otydlig vilket försvårar samverkan på länsnivå

3.4.1 Länsstyrelsernas roll är otydlig

I våra intervjuer med länsstyrelser framkommer att deras verksamhet är mycket bred och relevant för flera delar av arbetet med hållbar regional utveckling, till exempel inom Agenda 2030, klimat och energi.⁸² Statskontoret har analyserat länsstyrelsernas roll och uppgifter inom regional utveckling och visar att regeringen fortfarande inte är tydlig med vad den vill med länsstyrelserna inom regional utveckling. I regeringens styrning inom politikområdet regional utveckling ges lite uppmärksamhet till länsstyrelserna, och de förefaller nämnas jämte andra myndigheter. Länsstyrelserna har enligt Statskontoret fortfarande en viktig roll i den regionala utvecklingspolitiken, bland annat genom att länsstyrelserna arbetar

⁷⁹ Intervju med Sveriges Kommuner och Regioner, 2021-06-03.

⁸⁰ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Redovisning av Tillväxtverkets insatser för statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2020.

⁸¹ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021. Tillväxtverket rekommenderar bland annat regeringen att stärka styrningen av myndigheters tillämpning av territoriella perspektiv, att stärka territoriella perspektiv i Regeringskansliets myndighetsdialoger och att ge myndigheter och regioner gemensamma uppdrag där aktörerna gemensamt ska identifiera och lösa centrala utmaningar.

⁸² Intervju med sex länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30.

med sakområden som är viktiga för regional utveckling, har en övergripande uppgift att främja länets utveckling och arbetar med Agenda 2030, som enligt Statskontoret har starka kopplingar till regional utveckling.⁸³ I en rapport om genomförande av Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner skriver Statskontoret att länsstyrelserna är en viktig resurs för regionerna. Statskontoret konstaterar att länsstyrelserna har en viktig roll i det lokala och regionala genomförandet av Agenda 2030 och att regeringen kan använda länsstyrelserna bättre för att främja regeringens inriktning för Agenda 2030 och för att skapa mer likvärdiga möjligheter för kommuner och regioner. Det handlar enligt Statskontoret inte om att utmana det regionala utvecklingsansvaret.⁸⁴

Länsstyrelserna betonar i en skrivelse till regeringen betydelsen av en myndighet som på regional nivå hanterar statlig verksamhet som omfattar flera samhällsområden, eftersom allt fler samhällsfrågor enligt länsstyrelserna är av tvärssektoriell karaktär. Länsstyrelserna menar att inte minst kommunsektorn efterfrågar en samlad statlig regional dialogpart. Länsstyrelserna uttrycker behov av tydligare rollfördelning och uppgiftsbeskrivningar i gränssnittet mot regionerna inom vissa områden, exempelvis Agenda 2030, folkhälsa och landsbygdsutveckling.⁸⁵ Även i våra intervjuer lyfter flera länsstyrelser utmaningar med otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelser och regioner och nämner utöver de områden som framgår i länsstyrelsernas skrivelse också livsmedelsområdet.⁸⁶

3.4.2 Länsstyrelsernas samverkan med regionerna försvåras av otydlighet avseende roller och ansvar och brist på finansiering

Statskontoret har identifierat brister i samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna. Länsstyrelser deltar till exempel i framtagandet av regionala utvecklingsstrategier men använder sedan dessa i låg utsträckning. Länsstyrelserna

⁸³ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

⁸⁴ Statskontoret, *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, 2021.

⁸⁵ Länsstyrelserna, *Framtidens länsstyrelser – Rapport till regeringen*, 2021. Länsstyrelserna samverkar också med regioner i energi- och klimatfrågor. Länsstyrelserna har i uppdrag att samordna och leda energi- och klimatarbetet i länet men det finns också regioner som driver ett aktivt klimatarbete. Det leder till behov av samverkan med regionerna, något som enligt länsstyrelserna fungerar olika väl i olika län. Länsstyrelserna önskar bland annat att regeringen i styrningen manar till samarbete utifrån länsstyrelsernas uppdrag att leda arbetet. Se även Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021. Där framgår också att länsstyrelsernas roll i arbete med Agenda 2030 och landsbygdsutveckling kan bli tydligare. Statskontoret bedömer inte rollfördelningen inom folkhälsa.

⁸⁶ Intervju med fyra länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Västernorrland och Halland) under perioden 2021-09-14–2021-09-27. Otydligheterna innebär inte i sig att samverkan med regionerna inom dessa områden fungerar dåligt. Länsstyrelserna har inte alla lyft samma exempel.

hamnar enligt Statskontoret dessutom ofta utanför kontakter mellan sektorsmyndigheter och regioner. Samverkan fungerar bättre i områden där regeringens styrning av regioner och länsstyrelser är tydligare. Det handlar om tydlighet avseende vilken aktör som har huvudansvar för en fråga och för de uppdrag som ges. Statskontoret pekar ut energi och klimat som områden där samverkan fungerar bättre och landsbygdsutveckling som ett område där det fungerar sämre.⁸⁷

Roller och ansvar kan ibland överlappa mellan regioner och länsstyrelser. Det kan handla om att regeringen riktar erbjudanden till regioner inom områden där länsstyrelserna traditionellt haft ansvar, att länsstyrelserna har uppgifter som regionerna vill ta ansvar för, och parallella insatser. Ett exempel är att länsstyrelserna har hanterat ett stöd till kommersiell service på landsbygden samtidigt som regionerna har fått erbjudande om att ta fram och genomföra regionala serviceprogram⁸⁸. Statskontoret föreslår att regeringen så långt som möjligt tydliggör vem som inom statsförvaltningen har huvudansvaret för olika uppgifter i länet, följer upp samverkan vid lämpliga dialogtillfällen och följer upp regionernas samverkan med länsstyrelserna utifrån regionernas återrapportering.⁸⁹

Av våra intervjuer med länsstyrelser framgår att en utmaning för länsstyrelsernas samverkan med regionerna också är att de saknar resurser för att delta som part i projekt för regional utveckling, vilket reducerar möjligheten för dem att agera som en strategisk part inom till exempel hållbarhetsfrågor. Länsstyrelserna har som tidigare regionalt utvecklingsansvarig aktör haft medel för regional utveckling via anslag 1:1 i utgiftsområde 19.⁹⁰

⁸⁷ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

⁸⁸ Från och med 2023 kommer medlen för kommersiell service att hanteras nationellt och ansvaret för att handlägga stöden blir en uppgift för regionerna kopplat till deras ansvar för regionala serviceprogram. Tillväxtverkets faktagranskningssynpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-10.

⁸⁹ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

⁹⁰ Intervju med sex länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30.

4 Regeringens styrning

I detta kapitel redovisas iakttagelser om den andra delfrågan, om regeringens styrning varit tydlig och anpassad till regioners och statliga myndigheters förutsättningar.

Vår övergripande slutsats är att regeringens styrning i flera avseenden varit otydlig och inte anpassats efter regionernas och de statliga myndigheternas förutsättningar. Samverkan och samordning mellan sektorer och förvaltningsnivåer är centralt i regionernas arbete och för genomförande av den nationella strategin. Förutsättningarna för samordning och samverkan brister på både nationell och regional nivå. Regeringens uppdrag till myndigheter, erbjudanden till regioner och utlysningar till regioner via myndigheter är ofta kortvariga och ges ibland med kort framförhållning. Finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet sker till stor del med projektmedel över några år. Resultatet blir en kortsiktighet och ryckighet som passar dåligt med samverkan över sektorer och nivåer, regionernas interna planering och processer och möjligheterna till långsiktigt lärande. Den statliga finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet är dessutom i stor utsträckning inriktad mot innovation och företagande, vilket även påverkar regionernas prioriteringar.

Regeringens styrning är otydlig om statliga myndigheters uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. Det handlar om otydlighet avseende syften, krav och förväntningar på samverkan med regioner och andra myndigheter. Vilka sektorsmyndigheter som är särskilt viktiga för regional utveckling och förväntas ta regional hänsyn i verksamheten är inte tydligt. Styrningen ger också länsstyrelserna svaga förutsättningar för att själva bidra i och främja andra myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Sektorsövergripande samordning av insatser för regional utveckling är svår att få till, även om formerna för sektorsövergripande samverkan har utvecklats. Regeringen har tagit flera initiativ för att stärka myndigheternas medverkan och det finns indikationer på att myndigheternas samverkan med regioner utvecklats. Vilken skillnad den nya nationella strategin innebär för regionernas arbete och samverkan med andra aktörer återstår att se. Regeringskansliets pågående arbete med en handlingsplan för den nationella strategin kan förbättra förutsättningarna för myndigheternas medverkan.

4.1 Regeringen har lagt fast inriktningen för arbetet med den regionala utvecklingspolitiken i nationella strategier

4.1.1 Regeringens nationella strategi är vägledande för den regionala utvecklingspolitikens genomförande

I mars 2021 beslutade regeringen om Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.⁹¹ Strategin är den tredje i ordningen och ersätter den tidigare nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.⁹² Den nya nationella strategin anger inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken.⁹³ Regeringens nationella strategi innehåller inga hänvisningar till kommande eller pågående insatser eller åtgärder. Av strategin framgår dock att regeringen avser att ta fram en handlingsplan för genomförandet av strategin.⁹⁴ Det framgår också att strategin (och dess strategiska områden och prioriteringar) ska vara vägledande för de regionala utvecklingsstrategierna och styrande för vad de statliga medlen på anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling får användas till. Strategin ska även främja en ändamålsenlig medverkan från statliga myndigheter i det regionala utvecklingsarbetet.⁹⁵

⁹¹ Regeringsbeslut, N2021/00775.

⁹² I december 2006 beslutade regeringen om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, regeringsbeslut N2006/05089/RUT. Den omarbetades efter regeringsskiftet med regeringsbeslut i december 2006 om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, regeringsbeslut N2006/11184/RUT. Strategin var ett krav från EU om att varje medlemsland skulle utarbeta en nationell strategisk referensram (NSRF) för genomförandet av de europeiska strukturprogrammen under 2007–2013. Se rådets beslut av den 6 oktober 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållningen (2006/702/EG). Strategin ersattes av en nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 i maj 2014 enligt regeringsbeslut N2014/2502/RT och den reviderades efter regeringsskiftet till en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 i juli 2015 enligt regeringsbeslut N2015/5297/RT.

⁹³ Skr. 2020/21:133.

⁹⁴ Handlingsplanen bereds nu i Regeringskansliet enligt svar 2021-12-13. Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, 2021-12-13.

⁹⁵ Skr. 2020/21:133. Regeringskansliet hänvisar till strategin i svar på flera av våra frågor, angående till exempel förändringsbehov som finns avseende riksdagens nya mål, samverkan mellan nivåer och sektorer, samordning med landsbygdspolitiken, regionernas olika förutsättningar och länsstyrelsernas fortsatta roll. Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, 2021-12-13.

4.1.2 Nationella strategin är bred och utgår från stora samhällsutmaningar

Regeringens nationella strategi utgår från ett antal stora samhällsutmaningar som enligt regeringen påverkar utvecklingen i Sverige och omvärlden, och därmed möjligheten att uppnå en hållbar regional utveckling i hela landet.⁹⁶ För att möta samhällsutmaningarna och uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken identifierar regeringen fyra strategiska områden som ska ligga till grund för den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030. De strategiska områdena är:

- likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet
- innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet
- tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem.

Inom varje strategiskt område identifierar regeringen dessutom två till fem övergripande prioriteringar.⁹⁷ Samhällsutmaningarna, de strategiska områdena och prioriteringarna är allmänt hållna och har förändrats relativt lite i förhållande till den tidigare nationella strategin.

Den tidigare nationella strategin utgick också från ett antal stora samhällsutmaningar.⁹⁸ För att möta samhällsutmaningarna och bidra till politikens mål identifierade regeringen fyra prioriteringar i den tidigare nationella strategin. Dessa fyra prioriteringar är snarlika de strategiska områdena som regeringen identifierar i den nya strategin. Prioriteringarna i regeringens tidigare nationella strategi var:

- innovation, företagande och entreprenörskap
- attraktiva miljöer
- kompetensförsörjning
- internationellt och gränsöverskridande samarbete

⁹⁶ De områden med samhällsutmaningar som regeringen identifierar i strategin är demografi, globalisering, miljö- och klimat, socioekonomi och sammanhållning samt teknisk utveckling. Skr. 2020/21:133.

⁹⁷ Skr. 2020/21:133.

⁹⁸ Samhällsutmaningarna var demografisk utveckling, globalisering, klimat, miljö och energi samt social sammanhållning. Se Regeringskansliet, *Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, 2015.

4.1.3 Oklart om samhällutmaningarna utgår från länens faktiska behov

I arbetet med den nationella strategin erbjöd regeringen samtliga regioner att lämna en redovisning och analys av framtida samhällsutmaningar och prioriteringar i länen. Regeringskansliet (Näringsdepartementet) hade därefter en dialog med samtliga regioner utifrån deras respektive rapportering. Tillväxtverket har också haft i uppdrag att sammanställa och analysera regionernas redovisning samt ta fram olika kunskapsunderlag med mera som underlag för strategin.⁹⁹

I sin sammanställning av regionernas redovisning bedömer Tillväxtverket att de samhällsutmaningar och prioriteringar som regionerna redovisar är väldigt likartade och i stor utsträckning desamma som i den tidigare nationella strategin. Det som skiljer mellan regionerna är snarare förutsättningarna för att ta sig an utmaningarna på ett sätt som ger gott resultat. Inom området innovation och företagande väcker Tillväxtverket frågan om de regionala och lokala platsspecifika förutsättningarna i tillräckligt hög grad återspeglas i regionernas prioriteringar av insatser eller om de har styrts av annat, såsom den tidigare nationella strategin, nationella initiativ och utlysningar¹⁰⁰ eller finansieringsmöjligheter. Regionernas redovisade samhällsutmaningar och prioriteringar kan alltså vara påverkade av vad som är möjligt att finansiera snarare än av faktiska behov.¹⁰¹

4.1.4 Nationella strategin har betydelse för regionerna och aktualiserar behov av samordning och hantering av målkonflikter

I våra intervjuer framkommer att regeringens nationella strategi har direkt betydelse för regionerna genom att den är styrande för medel inom anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 och för återrapportering av villkorsbeslut. Samtidigt är nationella strategin ett av flera relevanta dokument för regionerna. Deras egna utvecklingsstrategier är centrala för regionernas utvecklingsarbete. Eftersom nationella strategin styr användningen av regionala projektmedel påverkar den vad som med medel från anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 kan genomföras utifrån

⁹⁹ Se skr. 2020/21:133.

¹⁰⁰ Nationella utlysningar består av tillfälliga medel/bidrag som förmedlas via regeringen och/eller någon myndighet. Medel/bidrag via nationella utlysningar söks vanligtvis i konkurrens och kan rikta sig till regioner men även till andra målgrupper. Det är inte ovanligt att nationella utlysningar är en del av en nationell strategi inom något sakområde. Nationella myndigheter, till exempel Tillväxtverket, kan också göra utlysningar inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag.

¹⁰¹ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete efter 2020 - Regionernas framtida prioriteringar*, 2019.

den regionala utvecklingsstrategin.¹⁰² Nationella strategin är också ett kommunikationsstöd för regioner i kontakter med till exempel regionala politiker, regeringen, myndigheter och kommuner.¹⁰³

Regionerna ser att den nya nationella strategin (och riksdagens mål) är bredare än tidigare och att hållbarhetsfrågor fått större genomslag. Regionerna nämner också olika utmaningar i hanteringen av det breda innehållet. Ett exempel är att befintliga former för uppföljning inte är anpassade för återrapportering i enlighet med den nya strategin. Ett annat exempel är att det finns målkonflikter som måste hanteras. Det breda innehållet tydliggör också behov av tydlighet om ansvarsfördelningen och regionernas mandat.¹⁰⁴

Tillväxtverket konstaterade 2018 att hållbarhetsaspekter haft svagt genomslag hos regionerna. Regeringen behövde enligt Tillväxtverket vara tydligare i att peka på utmaningar men överlåta frågor om hur utmaningarna ska hanteras till regionerna.¹⁰⁵ Tillväxtverket konstaterade 2021 att regionerna har kommit olika långt i hållbarhetsarbetet. Uppdraget Väger till hållbar utveckling¹⁰⁶ har enligt Tillväxtverket en viktig roll för att stärka regionernas kapacitet att ställa om till en hållbar regional utveckling. Det handlar bland annat om att belysa och hantera målkonflikter.¹⁰⁷

Behovet av att fånga upp och hantera målkonflikter har återkommit i regeringens fördjupade dialoger med regioner inför framtagandet av den nya nationella strategin.¹⁰⁸ Detsamma gäller behovet av att den nya strategin synkroniserar nationella myndigheters arbete och tydliggör länsstyrelsernas roll, något som också

¹⁰² Intervju med fyra regioner (Halland, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

¹⁰³ Intervju med två regioner (Jämtland Härjedalen och Västernorrland) under perioden 2021-10-05–2021-10-07.

¹⁰⁴ Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

¹⁰⁵ Tillväxtverket, *Förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas*, 2018.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut N2019/02162/RTL. Uppdraget omfattar att fördela medel för att stärka arbetet med ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet inklusive sammanhållningspolitiken. Insatser ska leda till att ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet integreras i ordinarie verksamhet. Tillväxtverket ska bland annat sprida erfarenheter från relevant forskning, sprida kunskap och erfarenheter om hur olika perspektiv och aktörer kan bidra till hållbar utveckling samt utveckla verktyg, metoder och handläggningen av projektmedel, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service.

¹⁰⁷ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2020 – Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsansvar och länsstyrelser*, 2021.

¹⁰⁸ Regeringskansliets minnesanteckningar från fördjupade dialoger med regioner inför framtagande av ny nationell strategi för hållbar utveckling, 2020.

återkommer i regeringens forum för regional utveckling.¹⁰⁹ Tillväxtverket noterar i sin sammanställning av regionernas återrapportering att några regioner börjar diskutera målkonflikter. Tillväxtverket bedömer att det finns anledning att anta att målkonflikter kommer att behöva hanteras och föras upp på agendan på ett tydligare sätt när många regioner kommer längre i sitt hållbarhetsarbete, särskilt när den nya strategin tar hållbarhet och Agenda 2030 som utgångspunkt.¹¹⁰

4.1.5 Nationella strategin och regionala utvecklingsstrategier har liten betydelse för statliga myndigheter

Våra intervjuer med sektorsmyndigheter visar att nationella strategin för 2015–2020 och de regionala utvecklingsstrategierna har haft liten betydelse för sektorsmyndigheternas verksamhet och medverkan i regional utveckling. Myndigheter har andra strategier och mål att förhålla sig till. Samtidigt kan myndigheternas verksamhet ändå vara i linje med regeringens och regionernas prioriteringar.¹¹¹ Tillväxtverket uppger däremot att den nationella strategin är ett av de viktigaste styrdokumenterna i verksamheten, till exempel i remissvar på regionala utvecklingsstrategier och andra strategier. Dessutom har Tillväxtverket hanterat strategin i ett flertal uppdrag.¹¹²

I den nya nationella strategin listar regeringen 43 myndigheter och andra statliga aktörer¹¹³ som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål.¹¹⁴ Vi har frågat Regeringskansliet vad som avgör vilka myndigheter som är särskilt viktiga. De myndigheter som lyfts fram i nationella strategin har enligt Regeringskansliet verksamhet som är viktig för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.¹¹⁵

Tillväxtverket har rekommenderat regeringen att stärka myndigheternas tillämpning av territoriella perspektiv i myndigheternas egna politikområden och att tydliggöra hur myndigheter som är särskilt betydelsefulla för genomförandet av

¹⁰⁹ Regeringskansliets minnesanteckningar från fördjupade dialoger med regioner inför framtagande av ny nationell strategi för hållbar utveckling, 2020; Tillväxtverket, "Dokument forum", hämtad 2021-12-21.

¹¹⁰ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*, 2020.

¹¹¹ Intervju med fem myndigheter (Vinnova, Arbetsförmedlingen, PTS, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket) under perioden 2021-10-26–2021-12-07.

¹¹² Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

¹¹³ Almi Företagspartner AB, RISE Research Institutes of Sweden AB och Business Sweden.

¹¹⁴ Skr. 2020/21:133.

¹¹⁵ Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, 2021-12-13.

Nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 ska bidra.¹¹⁶

Av våra intervjuer med länsstyrelser framgår att den nationella strategin har liten betydelse även för länsstyrelserna och kan beskrivas som ett av flera relevanta dokument i länsstyrelsernas verksamhet. Det gäller särskilt i och med att medel i utgiftsområde 19 har förts över till regionerna.¹¹⁷

4.2 Regeringens finansiella styrning av utgiftsområde 19 har knappt ändrats över tid

Inom utgiftsområde 19 Regional utveckling finns medel för regionala utvecklingsåtgärder. De avser stöd till projektverksamhet, olika former av regionala företagsstöd, stöd till kommersiell service, transportbidrag och utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning. Totalt omfattade utgiftsområde 19 drygt 4 miljarder kronor 2021, varav ungefär 2 miljarder kronor utgjorde EU-medel.¹¹⁸

Som tidigare nämnts är regeringens nationella strategi och dess prioriteringar styrande för vad de nationella medlen inom anslag 1:1 i utgiftsområde 19 kan användas till.¹¹⁹ Regeringen beslutar också om hur stor del av de statliga medlen inom utgiftsområde 19 som ska gå till respektive län.¹²⁰ Regionerna beslutar sedan hur medlen ska fördelas mellan olika typer av stöd.

Regeringens beslutade fördelning av medel mellan olika län har ändrats marginellt över tid. Av Tillväxtverkets uppföljningar av de stöd som finansieras inom utgiftsområdet framgår att merparten av medlen går till Norrlandslänen och att

¹¹⁶ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021. Med territoriella perspektiv avser Tillväxtverket olika geografiska perspektiv, både regionala perspektiv och landsbygds perspektiv. Det handlar om hur olika platsers skiftande förutsättningar påverkar utfall av policy och hur det kan hanteras genom anpassning av policy.

¹¹⁷ Intervju med sex länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30.

¹¹⁸ Prop. 2020/21:1.

¹¹⁹ Innan den nya strategin beslutades 2021 var den tidigare nationella strategin styrande för användningen av de medel som satsas för att uppnå målet för politiken inom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Användningen av EU-medel styrs inte av den nationella strategin utan av respektive EU-program. Se Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021; Sveriges Kommuner och Regioner, *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*, 2020.

¹²⁰ Hur stora belopp som går till varje län/region framgår av regleringsbrevet för anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 Regionala utveckling.

tonvikten på de nordligaste länen varit stabil över tid. År 2020 gick två tredjedelar av de nationella medlen till Västerbottens-, Norrbottens-, Jämtlands-, Västernorrlands- och Gävleborgs län. Enligt Tillväxtverkets uppföljning innebär detta att de nationella medlen inom utgiftsområde 19 i stor utsträckning används för att främja regional utveckling i gleset befolkade regioner.¹²¹

Merparten av de stöd som finansieras inom utgiftsområde 19 har gått till innovation och företagande. Av Tillväxtverkets uppföljningar framgår att drygt 80 procent av stödbeloppet inom utgiftsområde 19 har gått till insatser med syfte att främja innovation och företagande. En förklaring till det är enligt Tillväxtverket att flera av de stödtyper (regionala företagsstöd och transportbidrag) som är möjliga att finansiera via utgiftsområdet har ett stort företags- eller innovationsfokus.¹²²

Stöd till projektverksamhet får inte användas som driftstöd. Däremot får de användas för medfinansiering. De regionala projektmedel som finansieras via utgiftsområde 19 används därför ofta av regionerna för att medfinansiera olika EU-program inom bland annat regionalfonden. Det innebär i sin tur att EU-programmens innehåll och upplägg blir styrande för vilka insatser som prioriteras. Eftersom regionalfondens program har varit särskilt inriktade på frågor om innovation och företagande har det haft en styrande effekt på hur projektmedlen inom utgiftsområdet används.¹²³

4.3 Regeringens styrning av regionerna har utvecklats men inte anpassats till regionernas förutsättningar

Regeringens styrning av regioner i den regionala utvecklingspolitiken

Regeringen kan inte styra regioner på samma sätt som den styr statliga myndigheter genom regleringsbrev och direkta uppdrag.¹²⁴ I stället för regleringsbrev styr regeringen regionerna genom lag, förordning och årliga villkorsbeslut. I villkorsbesluten förtydligar regeringen de återrapporteringskrav som följer av att regionerna beslutar om användningen av vissa medel inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.¹²⁵

¹²¹ Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2021.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Se Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, 2021-12-13.

¹²⁵ Se till exempel regeringsbeslut N2020/0376. De medel som tilldelas regionerna från anslaget 1:1 inom utgiftsområde 19 framgår av regleringsbrev för anslaget. Dessutom måste regionerna följa de förordningar som styr användningen av medlen. Regeringskansliets faktagranskningspunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-11.

Regeringen erbjuder även regionerna att utföra vissa uppgifter som en del av det regionala utvecklingsansvaret. I en bilaga till villkorsbesluten listar regeringen pågående erbjudanden som regionerna tar del av. Denna bilaga har funnits sedan 2016.¹²⁶ Erbjudande om uppdrag kan riktas till alla eller enstaka regioner och kan avse uppgifter inom något annat utgiftsområde än utgiftsområde 19 Regional utveckling. I det senare fallet kombinerar regeringen ofta erbjudandet med ett riktat bidrag. Till exempel har regeringen erbjudit samtliga regioner att upprätthålla en funktion som regional digitaliseringskoordinator. Erbjudandet är kopplat till regeringens digitaliseringsstrategi och finansieras via utgiftsområde 22 Kommunikationer.¹²⁷

Regeringsuppdrag till myndigheter är ett annat sätt för regeringen att styra regionerna. Det handlar ofta om att regeringen ger statliga myndigheter i uppdrag att utlysa medel till regionerna för att dessa på frivillig basis ska utföra vissa uppgifter med koppling till det regionala utvecklingsansvaret. Regionerna får då ansöka om medel i konkurrens med varandra och/eller andra aktörer. Utlysningarna kan vara en del i satsningar, program eller strategier inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 19. Olika myndigheter kan även utlysa medel till regionerna inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag. Det finns idag inte någon sammanställning över antalet utlysningar som riktar sig till regionerna.¹²⁸

4.3.1 Kortsiktig styrning en utmaning för regionerna

I våra intervjuer med regioner framgår att regionala utvecklingsfrågor kräver en viss uthållighet och långsiktighet. Regionerna ser utmaningar när det kommer till uppgifter med kort varsel och kort tid för genomförande.¹²⁹ Det stora inslaget av projektbaserade insatser och årsvis finansiering upplevs också som en utmaning.¹³⁰ Statskontoret och Tillväxtverket ser också utmaningar i projektberoendet som skapar en ryckighet och försvårar långsiktighet och lärande i det regionala utvecklingsarbetet.¹³¹

¹²⁶ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

¹²⁷ Regeringsbeslut I2021/00795.

¹²⁸ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

¹²⁹ Intervju med fyra regioner (Halland, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11. Liknande synpunkter framgår i Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året, 2020 och Regionalt tillväxtarbete 2020 – Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsansvar och länsstyrelser*.

¹³⁰ Intervju med fyra regioner (Halland, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

¹³¹ Intervju med Statskontoret, 2021-07-01; Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige*, 2018; Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

Regionerna har som politiska självstyrelseorgan egna mål och planeringshorisonter och kan inte förväntas agera lika snabbt på regeringens styrning som statliga myndigheter. Regionerna upplever att regeringens och myndigheternas kunskap och förståelse för regionernas förutsättningar och det regionala utvecklingsansvaret ibland brister.¹³²

Regionerna vill enligt Statskontoret ha en friare utformning av regeringens erbjudanden, som ger större utrymme för regioner att anpassa arbetet till regionala förutsättningar, och som medger friare användning av medel. Erbjudanden passar ofta dåligt in i regionernas budgetprocesser och ges enligt regionerna ofta med snäva tidsramar och kort framförhållning. När det gäller regeringens erbjudanden visar Statskontorets kartläggning att erbjudandena ofta har en giltighetstid på minst två år, och vissa längre än så. Kritiken mot korta tidsramar kan enligt Statskontoret därmed inte anses gälla för samtliga av regeringens erbjudanden. Samtidigt ska det inom en tidsram på exempelvis två år rymmas tid för att förbereda och avsluta arbetet med ett erbjudande. Det innebär att tiden som regionerna har på sig för att bland annat bygga upp samverkan med många olika aktörer i praktiken kan bli betydligt kortare.¹³³ Regeringens erbjudanden kan handla om uppgifter som återkommer år efter år. I sådana fall finns det enligt Statskontoret anledning att överväga om uppgiften kan hanteras på annat sätt, till exempel att en myndighet får uppgiften eller att den permanent ges till regionen.¹³⁴

Statskontoret har kartlagt regeringsuppdrag till myndigheter som förmedlas till regioner så att regionerna på frivillig basis utför uppgifter utifrån det regionala utvecklingsansvaret. Det handlar främst om utlysningar av medel från myndigheter till regioner, och de flesta regeringsuppdragen har getts till Tillväxtverket. Regioner kan vara den enda eller en av flera målgrupper för utlysningarna. Vissa regioner anser att myndigheternas styrning av regionerna på detta sätt är ryckig och består

¹³² Tillväxtverket, "Dokument forum", hämtad 2021-12-21; Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11; Intervju med SKR, 2021-06-03; Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året, 2020*; Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2020 – Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsansvar och länsstyrelser, 2021*. Det kan handla om förståelse för regionernas olika förutsättningar och behov, regionen som organisation och regionernas mandat. Ett exempel är att Vinnova har relativt mycket pengar att satsa på framför allt innovation men att många regioner är för små för dessa typer av satsningar. Intervju med Statskontoret 2021-07-01.

¹³³ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll, 2021*.

¹³⁴ Intervju med Statskontoret 2021-07-01. Att ge uppgifter permanent till regionen kräver lagändring eftersom regionerna är självstyrelseorgan. Förmodligen krävs också extra finansiering (enligt finansieringsprincipen som innebär att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om för att finansiera nya statliga uppgifter).

av för många små uppdrag. Enligt Statskontoret finns inte någon samlad redovisning av myndigheters utlysningar till regioner. Statskontoret har tidigare rekommenderat¹³⁵ regeringen att ta fram ett digitalt verktyg för att följa den samlade styrningen. Ett sådant digitalt verktyg skulle enligt Statskontoret göra det möjligt att få en samlad bild av myndigheternas utlysningar till regionerna.¹³⁶

4.3.2 Regeringen har utvecklat styrningen och stödet men utmaningar kring regionernas olika förutsättningar kvarstår

I våra intervjuer med regioner framkommer flera positiva tendenser i den nationella styrningen och stödet. Det handlar till exempel om utveckling av regeringens villkorsbeslut till regionerna, utvecklade dialoger mellan regeringen och regioner, inte minst genom regeringens forum för regional utveckling, och bra stöd från Tillväxtverket i regionernas arbete med utlysningar och återrapportering.¹³⁷

Samtidigt finns utvecklingsbehov i det nationella stödet till regionerna. En kvarstående utmaning är enligt Tillväxtverket regionernas förutsättningar för att arbeta med analyser och prognoser. För att skapa likvärdiga förutsättningar mellan regioner är det avgörande att alla regioner har tillgång till statistik och prognoser nedbrutet på regional nivå. Det är till exempel viktigt i kompetensförsörjningsarbetet.¹³⁸ SKR ser också ett utvecklingsbehov när det gäller regionernas kapacitet för att ta fram underlag och göra analyser.¹³⁹

Vi kan också konstatera att det finns önskemål om att förändra styrningen på ett mer genomgripande plan, bland annat som ett sätt att hantera regionernas olika förutsättningar. I vårt underlag framkommer önskemål från flera aktörer om att regionerna bör ha ett större inflytande och att regeringens styrning av regionerna behöver bli mer flexibel och gärna asymmetrisk eller differentierad. Det handlar om att regeringen i dialog med regioner sätter målen och ramarna för det regionala utvecklingsarbetet men ger större handlingsutrymme till regionerna i

¹³⁵ Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, 2019.

¹³⁶ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

¹³⁷ Intervju med fyra regioner (Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-10-05–2021-10-11.

¹³⁸ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2020 – Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsansvar och länsstyrelser*, 2021.

¹³⁹ Intervju med Sveriges Kommuner och Regioner, 2021-06-03. Enligt SKR är det angeläget att staten erbjuder underlag som kan användas fritt. Myndigheterna behöver också enligt SKR arbeta så att det stämmer med den regionala indelningen. Statistiska centralbyrån och dess statistik behöver enligt SKR följa den regionala indelningen.

genomförandet. Regeringen ska då fokusera på samordning av statliga insatser, de statliga myndigheternas regionala hänsyn, fördelning av resurser mellan sektorer och län samt uppföljning och utvärdering av nationella mål.¹⁴⁰

4.3.3 Svaga förutsättningar för samordning mellan politikområden men formerna för samverkan har utvecklats

Enligt regionerna är stark sektorisering och bristande helhetssyn i den nationella styrningen en utmaning i den regionala utvecklingspolitiken.¹⁴¹ I våra intervjuer med regioner framkommer förväntningar på att regeringens handlingsplan för den nya nationella strategin ska bidra till utvecklat samarbete och en utvecklad helhetssyn, till exempel avseende statliga myndigheters deltagande, hantering av hållbarhetsdimensionerna och förståelse för politikens och myndighetsbeslutens regionala konsekvenser.¹⁴² En utmaning för regionerna kan vara planering för samordning av olika finansieringskällor.¹⁴³

Samverkan mellan sektorer och nivåer har också förbättrats genom nya samverkansformer, särskilt på nationell nivå. Ett exempel är regeringens forum för hållbar regional utveckling.¹⁴⁴ SKR uppfattar att regeringens forum har utvecklats, från att i stort sett enbart omfatta information från staten till att vara en plattform för dialog mellan förvaltningsnivåer i ömsesidig kunskapsutveckling om varandras roller och funktioner.¹⁴⁵ Statskontoret rekommenderar vidare utveckling av regeringens forum som omfattar erbjudandenas utformning, genomförande och återrapportering. Enligt Statskontoret ser regeringen forumen som centrala för att få genomslag i styrningen. Statskontoret bedömer forumen vara ändamålsenliga för styrning inom ett område som är svårt att avgränsa.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*, 2018; Tillväxtverket, *En kunskapsutvecklande rapport: Framtida utmaningar och prioriteringar*, 2019; Intervju med två regioner (Skåne och Jämtland Härjedalen) under perioden 2021-10-05–2021-10-07; Intervju med länsstyrelsen i Stockholms län 2021-09-30.

¹⁴¹ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*, 2020; Intervju med fem regioner (Halland, Skåne, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Stockholm) under perioden 2021-09-30–2021-10-11.

¹⁴² Intervju med tre regioner (Halland, Västernorrland och Jämtland Härjedalen) under perioden 2021-09-30–2021-10-07.

¹⁴³ Intervju med två regioner (Halland och Västernorrland) under perioden 2021-09-30–2021-10-05.

¹⁴⁴ Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*, 2020; Intervju med SKR, 2021-06-03; Intervju med två regioner (Västernorrland och Stockholm) under perioden 2021-10-05–2021-10-11.

¹⁴⁵ Intervju med Sveriges Kommuner och Regioner, 2021-06-03.

¹⁴⁶ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

4.4 Styrningen av sektorsmyndigheterna har varit otydlig

Regeringens styrning av nationella myndigheter i den regionala utvecklingspolitiken

Tillväxtverket och Tillväxtanalys är två av de nationella myndigheter som har uppgifter inom regional utveckling i sina respektive instruktioner. En av Tillväxtverkets huvuduppgifter är enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket att i alla delar av landet främja hållbar regional tillväxt. Tillväxtverket ska bland annat genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå.¹⁴⁷ Förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) anger att myndigheten har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken, genom att genomföra, främja och stödja framtagandet av utvärderingar och analyser.¹⁴⁸

De flesta myndighetsuppdrag med koppling till regional utveckling ges via regleringsbrev. Tillväxtverket är den myndighet som får flest uppdrag via regleringsbrevet. Många av uppdragen handlar om att Tillväxtverket ska stödja, sammanställa eller följa upp uppdrag till andra myndigheter. Uppdrag att ta fram strategier för och rapportera medverkan i regionalt tillväxtarbete har gått till ett flertal myndigheter i flera omgångar.

¹⁴⁷ 1 § förordningen med instruktion för Tillväxtverket. Tillväxtverket ska också genomföra analyser för kunskapsutveckling och lärande samt uppföljningar, bland annat för hållbar tillväxt och utveckling i gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstadsområden, inklusive tillgänglighet till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i servicegläsa områden. Analysarbetet ska innefatta stöd till aktörer med regionalt utvecklingsansvar. Analyserna ska ligga till grund för förslag till insatser inom myndighetens verksamhetsområde samt till omprioritering och effektivisering av dessa insatser, 8 § förordningen med instruktion för Tillväxtverket.

¹⁴⁸ 1 § förordningen med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Tillväxtanalys ska utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av de statliga åtgärderna samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Myndigheten ska särskilt fokusera på samlade effekter av tillväxt- och näringspolitiska insatser. Myndigheten ska också utifrån olika perspektiv identifiera hinder för och föreslå åtgärder som kan bidra till näringslivsutveckling och hållbar tillväxt i alla delar av landet, 1 och 2 § förordningen med instruktion för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Vad gäller uppdrag enligt särskilda regeringsbeslut gick de flesta av de cirka 30 uppdragen under perioden 2014–2021¹⁴⁹ Tillväxtverket. Uppdragen var, liksom i regleringsbrev, av olika typ: många handlar om att stödja och utveckla en viss verksamhet eller att fördela bidrag. Tillväxtverket har fått uppdrag att bidra med viss analys och uppföljning, till exempel uppdraget att följa upp den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020^{150,151}

4.4.1 Regeringens styrning har varit otydlig avseende förväntningar på nationella myndigheters medverkan i den regionala utvecklingspolitiken

De sektorsmyndigheter som vi haft kontakt med har inte kontinuerligt tillämpat regionala perspektiv i verksamheten. Myndigheterna utgår i första hand från sina respektive sektorsansvar och möter den regionala utvecklingspolitiken på olika sätt, till exempel i genomförandet av uppdrag med konkret anknytning till den regionala utvecklingspolitiken. Kopplingen till regionernas uppgifter varierar med politikområde och kan också gå via länsstyrelserna eller andra sektorsmyndigheter.¹⁵² Otydlig styrning riskerar myndigheternas medverkan i den regionala utvecklingspolitiken. Myndigheterna ser behov av tydliga uppdrag och klara förväntningar från regeringen, exempelvis när det gäller vad myndigheternas samverkan med regioner och andra myndigheter ska omfatta. Det förekommer indirekt styrning (till exempel att myndigheter nämns i en annan myndighets uppdrag).¹⁵³

Samverkan mellan vissa statliga myndigheter och regioner har enligt Tillväxtverket utgjort en särskild utmaning i det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverket skrev 2017 att det finns behov av att se över myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet och hur detta kan utvecklas.¹⁵⁴ I Tillväxtverkets senaste sammanställning av statliga myndigheters medverkan i det regionala

¹⁴⁹ Förteckning över uppdrag från Regeringskansliet på Riksrevisionens förfrågan, daterad 2021-04-27. Det kan finnas fler uppdrag som kommit därefter eller som inte står med i förteckningen. Promemoria N2021/01084, 2021-04-27.

¹⁵⁰ Regeringsbeslut N2016/06374/RTS.

¹⁵¹ Promemoria N2021/01084, 2021-04-27.

¹⁵² Intervju med fem myndigheter (Vinnova, Arbetsförmedlingen, PTS, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket) under perioden 2021-10-26–2021-12-07.

¹⁵³ Intervju med fyra myndigheter (Vinnova, PTS, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket) under perioden 2021-10-26–2021-12-07.

¹⁵⁴ Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*, 2018.

utvecklingsarbetet framgår att myndigheternas medverkan har utvecklats något¹⁵⁵ men varierar med politikområde,¹⁵⁶ och att det finns utvecklingsbehov i regeringens styrning. Det handlar till stor del om att sektorsmyndigheterna upplever oklara förväntningar på deras medverkan. Flera myndigheter efterfrågar stärkt och tydligare styrning. Uppdrag är centralt för sektorsmyndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet, särskilt gemensamma uppdrag som samlar myndigheter och regioner.¹⁵⁷ Regionerna vill gärna samverka med flera myndigheter samtidigt, till exempel Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, Boverket, Trafikverket och Energimyndigheten.¹⁵⁸

Tillväxtverket har återkommande rekommenderat regeringen att tydliggöra förväntningar och krav på samverkan i de regleringsbrev och regeringsuppdrag som lämnas till relevanta myndigheter där så är lämpligt.¹⁵⁹ Tillväxtverket har också pekat på behov av att tydliggöra vilka myndigheter som är särskilt betydelsefulla för det regionala tillväxtarbetet och att ge tydliga instruktioner till dessa. Tillväxtverket anser också att regeringen bör förtydliga vilka myndigheter som ska delta i framtagande av regionala utvecklingsstrategier.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Till exempel sker samverkan mellan myndigheter och regioner inom fler områden och myndigheter arbetar oftare med territoriella perspektiv i verksamheten. Tillväxtverket noterar samtidigt att det finns en viss diskrepans mellan myndigheternas territoriella hänsyn och anpassning och regionernas förväntningar på graden av hänsyn och anpassning. Enligt Tillväxtverket behövs mer kunskap om regionernas behov av flernivåsamverkan inom olika områden av den regionala utvecklingspolitiken.

¹⁵⁶ Variationen beror bland annat på myndigheternas kärnverksamhet och organisatoriska struktur, där vissa myndigheter arbetar efter en regional indelning medan andra är mer centraliserade.

¹⁵⁷ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021.

¹⁵⁸ Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24.

¹⁵⁹ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Sammanställning av redovisningar från myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2018; Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete efter 2020*, 2019. Det har också förts fram att det är viktigt att myndigheternas medverkan följs upp från departementet, till exempel i myndighetsdialoger. Regeringskansliets faktagranskningssynpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-11.

¹⁶⁰ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Sammanställning av redovisningar från myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2018.

Regeringen har tagit initiativ för att utveckla myndigheternas medverkan och viss utveckling har skett. Regeringen gav 2014 i uppdrag till 12 nationella myndigheter att ta fram strategier för sin medverkan i regional utveckling¹⁶¹ men det var oklart vilka insatser och åtgärder i strategierna som egentligen gick utöver myndigheternas ordinarie verksamhet och innebar en förstärkning av deras regionala arbete. Tillväxtverket konstaterade 2018 att strategierna inte hade bidragit till att utveckla samverkan mellan regionalt utvecklingsansvariga och myndigheter, eller till mer kunskapsutveckling och lärande mellan regional och nationell nivå.¹⁶² I den senaste sammanställningen av myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet ser Tillväxtverket dock skäl till att nyansera bilden något. Regional utveckling har integrerats i myndigheternas verksamhet på ett tydligare sätt. Enligt Tillväxtverket är samtidigt gemensamma uppdrag troligen den viktigaste faktorn bakom myndigheternas utvecklade medverkan i det regionala tillväxtarbetet, till exempel uppdrag om regionalt kompetensförsörjningsarbete, handlingsplaner för klimat och miljö och uppdrag inom den nationella livsmedelsstrategin.¹⁶³

4.4.2 Sektorsmyndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet behöver samordning och långsiktiga förutsättningar i den nationella styrningen

Svårigheterna att få med sektorsmyndigheter i det regionala utvecklingsarbetet kan spegla svårigheter i samordningen mellan olika departement i Regeringskansliet. Tillväxtverket har tidigare konstaterat att den löpande styrningen av myndigheter, genom exempelvis särskilda uppdrag och årliga regleringsbrev, sker från olika departement inom Regeringskansliet¹⁶⁴. Myndigheternas deltagande i det regionala utvecklingsarbetet kan enligt Tillväxtverket antas variera beroende på i vilken

¹⁶¹ Regeringsbeslut N2014/2501/RT. Under perioden 2014–2020 hade också 19 myndigheter uppdrag i regleringsbrev att rapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021. I regleringsbrev för 2022 finns ett återrapporteringskrav för 24 myndigheter om hur de bidragit till genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. Regeringskansliets faktagranskningssynpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-11.

¹⁶² Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Sammanställning av redovisningar från myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2018.

¹⁶³ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021.

¹⁶⁴ Regeringen fattar beslut men olika departement bereder besluten.

utsträckning den övergripande styrningen åtföljs av konkreta uppdrag.¹⁶⁵ Tillväxtverket ser behov av att överbygga sektoriseringen på flera nivåer. Det är enligt Tillväxtverket viktigt att regeringen har ett tydligt helhetsperspektiv och överbyggar stuprör mellan olika departement och politikområden, för att ge goda förutsättningar för myndigheterna att göra detsamma.¹⁶⁶ Regeringen bör enligt Tillväxtverket verka för att frågor som ligger inom det regionala utvecklingsansvaret i högre grad koordineras på nationell nivå och i uppdragsformuleringar.¹⁶⁷ Även i våra intervjuer med myndigheter återkommer synpunkten att en bidragande faktor till svårigheterna att samordna politikområden och skapa långsiktiga förutsättningar för myndigheternas medverkan kan vara att det är svårt att samordna departementen inom Regeringskansliet.¹⁶⁸

Det förekommer parallella stödsystem och insatser mot likartade mål som leder till behov att samordna insatser. Ett exempel är bredbandsstödet som hanterats av länsstyrelser (via landsbygdsprogrammet), Post- och telestyrelsen (nationella stöd) och Tillväxtverket (inom regionala utvecklingsfonden, Eruf).¹⁶⁹

¹⁶⁵ Tillväxtverket, *Uppföljning av nationella strategin 2015–2020*, 2017. Ytterligare en utmaning enligt Tillväxtverket är att hantera riktade nationella satsningar mot specifika typer av territorier, till exempel landsbygd och stad. Enligt Tillväxtverket finns en risk för att olika riktade insatser inte kopplas till varandra och inte hänger ihop, vilket kan få en negativ påverkan i ett större territoriellt sammanhang. För att undvika detta krävs en helhetssyn och noggranna konsekvensanalyser vid utformning av insatser. Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*, 2018.

¹⁶⁶ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2021. Se också Tillväxtverket, *Förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas*, 2018, där Tillväxtverket diskuterar behovet av ett systemorienterat arbetssätt över sektorer och nivåer för att hantera samhällsutmaningar. Tillväxtverket skriver att det innebär en stor utmaning men också möjligheter att bryta sig ur det sektorsorienterade arbetssätt som är uppbyggt idag.

¹⁶⁷ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Sammanställning av redovisningar från myndigheter som har i uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2018. Enligt Tillväxtverket är en sådan ordning dessutom helt i linje med regeringens formulering att tvärsektorieell styrning av resurser inom alla politikområden är avgörande för att uppnå de nationella målen inom regional tillväxt och attraktionskraft.

¹⁶⁸ Intervju med två myndigheter (Vinnova och Riksantikvarieämbetet) under perioden 2021-10-26–2021-12-07; Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-16, 2021-09-24; Intervju med Statskontoret, 2021-07-01. Vi har frågat Regeringskansliet om det i den regionala utvecklingspolitiken finns utmaningar som är relaterade till samordning mellan departement. Regeringskansliet har i sitt svar hänvisat till Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 (rev 2012:1). Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, 2021-12-13.

¹⁶⁹ Intervju med två myndigheter (PTS och Jordbruksverket) under perioden 2021-11-04–2021-11-08.

I våra intervjuer lyfter sektorsmyndigheter betydelsen av långsiktiga förutsättningar, förutsägbarhet och framförhållning i regeringens styrning av deras medverkan i regionalt utvecklingsarbete. Det handlar till exempel om fördelar med gemensamma uppdrag över längre tid och behov av att förenkla, renodla och samordna stödsystem.¹⁷⁰ Långsiktighet är viktigt för genomförande av uppdrag och samverkan mellan aktörer, eftersom det kan vara svårt att på förhand hantera alla frågor som kan uppstå. Ett exempel är att Trafikverkets och PTS arbete utifrån sina olika mål ledde till långa handläggningstider och svårigheter med att bygga ut fibernätet i glesbygd. Det handlade om tillstånd att få lägga ner fibernät nära vägbanan. Trafikverket och PTS kunde gemensamt hantera frågorna i samverkan.¹⁷¹

4.4.3 Tillväxtverket spelar en viktig roll men behöver också långsiktigare förutsättningar

Bland statliga myndigheter är det Tillväxtverket som Näringsdepartementet främst arbetar genom i sin styrning av det regionala utvecklingsarbetet.¹⁷² Tillväxtverket uppger att myndigheten är liten och har begränsade resurser i förhållande till uppdragets omfattning och komplexitet. Myndighetens arbete med regional utveckling är i hög utsträckning beroende av regeringens uppdragsgivning. Uppdragen skulle enligt Tillväxtverket behöva vara mer långsiktiga än vad de är idag. Med längre uppdrag inom sitt mandat skulle Tillväxtverket kunna jobba mer träffsäkert i genomförandet.¹⁷³

Det handlar också om att Tillväxtverkets uppdrag måste motsvaras i styrningen av andra myndigheter. Enligt Tillväxtverket blir uppdragen att stödja och samordna andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och landsbygdspolitiken lätt tandlösa utan motsvarande uppdrag eller styrning av myndigheterna. Resurser och mandat för medverkan i den regionala utvecklingspolitiken bör enligt Tillväxtverket finnas hos varje myndighet som har betydelse för genomförandet av politiken, vilket behöver säkerställas i uppdrag och i styrningen av myndigheterna.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Intervju med sex myndigheter (Tillväxtverket, Vinnova, Arbetsförmedlingen, PTS, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet) under perioden 2021-09-24–2021-12-07.

¹⁷¹ Intervju med PTS, 2021-11-04.

¹⁷² Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

¹⁷³ Intervju med Tillväxtverket, 2021-09-24; Tillväxtverkets faktagranskningssynpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-10.

¹⁷⁴ Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Redovisning av Tillväxtverkets insatser för statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 2020.

4.5 Regeringens styrning har gett länsstyrelserna svaga förutsättningar för att bidra i den regionala utvecklingspolitiken

Regeringens styrning av länsstyrelserna i den regionala utvecklingspolitiken

I länsstyrelsernas uppgifter enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ingår bland annat att främja och följa länets utveckling, att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar, att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och att inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelserna har enligt instruktionen också uppgifter i fråga om regional tillväxt.¹⁷⁵ Länsstyrelserna företräder också staten på regional nivå inom flera områden som är av vikt för att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål.¹⁷⁶

Länsstyrelserna har sedan det regionala utvecklingsansvaret övergick till regionerna fått ett fåtal uppdrag enligt särskilda regeringsbeslut, inom arbetet med fonderna inom EU:s sammanhållningspolitik.¹⁷⁷

Länsstyrelserna har av flera skäl svårt att vara en samarbetspart inom det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelserna hamnar enligt Statskontoret ofta utanför kontakter mellan sektorsmyndigheter och regioner. Enligt Statskontoret försvåras samverkan mellan länsstyrelser och sektorsmyndigheter av att sektorsmyndigheterna utifrån sina olika regionala indelningar inte kan fatta beslut i olika frågor. Befogenheten att fatta beslut finns ofta någon annanstans i landet.¹⁷⁸ I våra intervjuer med länsstyrelser framgår att det är svårt för länsstyrelserna att i enlighet med förordningen om regionalt tillväxtarbete främja statliga myndigheters medverkan, eftersom regeringens styrning av nationella myndigheter inte ställer tydliga krav på samverkan med länsstyrelser. Det gäller myndigheternas instruktioner men ibland också uppdrag i regleringsbrev.¹⁷⁹ Utmaningar finns också i länsstyrelsernas samverkan med regioner. Enligt Statskontoret är

¹⁷⁵ Förordningen med länsstyrelseinstruktion (2017:868).

¹⁷⁶ Se 2 § förordningen med länsstyrelseinstruktion och Skr. 2020/21:133, s. 11.

¹⁷⁷ Regeringskansliet, Promemoria N2021/01084, 2021-04-27.

¹⁷⁸ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

¹⁷⁹ Intervju med fyra länsstyrelser (Jämtland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-15–2021-09-30. Riksrevisionen noterar att 8 § i förvaltningslagen (2017:900) anger att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår bland annat att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

regeringens styrning av länsstyrelser och regioner viktig för innehållet i och formerna för samverkan mellan dessa.¹⁸⁰

Enligt flera av de länsstyrelser som vi varit i kontakt med är samverkan inte ett självändamål utan behöver konkreta syften. Samverkan behövs av flera skäl. Det behövs samordning mellan aktörer för att hantera gemensamma målsättningar som kräver insatser från flera aktörer. Samverkan syftar då till att samordna resurser, undvika konkurrenssituationer och förtydliga roller. Behovet av samverkan speglar att aktörer har olika kompetens och resurser inom olika områden: till exempel är länsstyrelserna ofta starka inom miljö- och energifrågor.¹⁸¹ Länsstyrelser har kunskap om den statliga nivån och inom sina verksamhetsområden som regionen kan nyttja genom samverkan. Men behovet av samverkan är också delvis en följd av otydlig rollfördelning och statlig styrning. De länsstyrelser som vi varit i kontakt med påtalar flera olika skäl för tydligare statlig styrning. Det handlar bland annat om att samordna staten i frågor av relevans för regional utveckling, inte minst när det uppstår målkonflikter, för att undvika olika och överlappande tolkningar och initiativ.¹⁸²

Enligt Statskontoret försvåras länsstyrelsernas samverkan med andra aktörer inom regional utveckling av flera faktorer, såsom resursbrist, varierande intresse för samverkan på ledningsnivå hos olika aktörer, svaga krav på samverkan i regeringens styrning, otydligt huvudansvar för vissa frågor och områden, beroende av projektverksamhet (som till följd av den relativt kortfristiga finansieringen leder till hög personalomsättning) och bristande kunskap om länsstyrelsernas möjligheter att bidra i det regionala utvecklingsarbetet.¹⁸³ Vi noterar också att länsstyrelserna inte varit en del av regeringens forum för hållbar regional utveckling.

I Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna 2019 framgick flera brister i regeringens styrning av länsstyrelserna med koppling till länsstyrelsernas förutsättningar för att bidra i det regionala utvecklingsarbetet. Styrningen begränsar länsstyrelsernas möjligheter till långsiktig verksamhet. Det är svårt för länsstyrelserna att planera, göra egna prioriteringar, omfördela resurser internt och behålla personal. Det beror delvis på att styrningen varit sektoriserad och utgått från olika departementens målsättningar och inriktning, och på att det

¹⁸⁰ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

¹⁸¹ Intervju med fyra länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30.

¹⁸² Intervju med sex länsstyrelser (Örebro, Jämtland, Västernorrland, Halland, Skåne och Stockholm) under perioden 2021-09-14–2021-09-30.

¹⁸³ Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, 2021.

finns en detaljerad finansiell styrning. Regeringskansliet verkar sakna överblick över länsstyrelsernas uppdrag och Regeringskansliet gör inte helhetsbedömningar avseende länsstyrelsernas uppgifter. Det ger också en relativt hög administrativ börda för länsstyrelserna. Riksrevisionen konstaterade bland annat att den regionala komponenten är nästan helt frånvarande i regeringens styrning av länsstyrelserna.¹⁸⁴

Länsstyrelserna själva bedömer i en skrivelse till regeringen att uppgiften att främja länets utveckling fortsatt bör vara en central del i länsstyrelsens uppdrag. Länsstyrelserna anser att de behöver legitimitet, mandat och ekonomiska resurser för att kunna uppfylla statens mål på den regionala nivån och hävda sig som samarbetspart i det strategiska tillväxtarbetet.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, 2019. Riksrevisionen har i denna granskning inte gjort en förnyad bedömning av iakttagelserna.

¹⁸⁵ Länsstyrelserna, *Framtidens länsstyrelser – Rapport till regeringen*, 2021.

5 Regeringens uppföljning av måluppfyllelse

I detta kapitel redovisas iakttagelser om den tredje delfrågan, om regeringen säkerställt att den regionala utvecklingspolitikens måluppfyllelse och utmaningar identifieras och kommer riksdagen till del.

Vår övergripande slutsats är att regeringen numera redovisar sin bedömning av den regionala utvecklingspolitikens måluppfyllelse och utmaningar till riksdagen. Regeringen har också utvecklat sin resultatredovisning till riksdagen och gjort den mer tydlig genom att insatser och indikatorer i större utsträckning redovisas i ett sammanhang. Regeringens resultatredovisning är samtidigt inte inriktad mot påvisbara resultat om effekter i samhället och prestationernas kvalitet. Ett skäl för det är att målet för utgiftsområdet är svårt att följa upp. I sin resultatredovisning påpekar regeringen återkommande att den regionala utvecklingspolitikens effekter är svåra att mäta och särskilja från övergripande konjunktur- och strukturförändringar. I granskningen konstaterar vi dessutom att det saknas viktiga förutsättningar för en mer utvecklad effektbedömning av statens samlade insatser för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Vi noterar dock att regeringen har utvecklat det nationella uppföljningssystemet inom utgiftsområde 19 och gjort det mer välstrukturerat. Det nya uppföljningssystemet syftar bland annat till att bättre fånga insatsernas resultat på längre sikt, men det är ännu för tidigt att bedöma resultatet av detta utvecklingsarbete.

5.1 Att följa upp och utvärdera statens samlade insatser inom regional utveckling är svårt

5.1.1 Insatserna inom utgiftsområde 19 är små och det är svårt att få en fullständig bild av alla insatser som påverkar regional utveckling

Statens insatser inom utgiftsområde 19 Regional utveckling är små i förhållande till målet för utgiftsområdet och i förhållande till andra faktorer som påverkar den regionala utvecklingen, såsom konjunktursvängningar och utvecklingstrender. Under perioden 2015–2020 uppgick de sammanlagda utbetalda stödbeloppen inom

anslag 1:1 i utgiftsområde 19 Regionala utveckling i genomsnitt till cirka 2,1 miljarder kronor per år.¹⁸⁶

I granskningen kan vi samtidigt konstatera att riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken, men också regeringens prioriteringar i den nationella strategin, är beroende av insatser inom andra politikområden med andra mål.¹⁸⁷ Det innebär att det krävs mer än uppföljning av medel inom utgiftsområde 19 för att följa upp politikens inriktning och resultat på nationell nivå. Utvärderingar inom andra politikområden görs samtidigt inte utifrån den regionala utvecklingspolitikens mål och syften.

Enligt Tillväxtverket är det i praktiken omöjligt att få en fullständig bild över vilka investeringar som görs med offentliga medel på lokal, regional och nationell nivå och som på något sätt påverkar regionernas utveckling i riktning mot en hållbar regional utveckling. För att få en bättre bild av den statliga politikens roll för regional utveckling skulle det kräva en mer utvecklad samverkan mellan olika nationella politikområden.¹⁸⁸ SKR har försökt att kartlägga hur det regionala utvecklingsarbetet finansieras genom att uppskatta det så kallade regionala utvecklingskapitalet. SKR:s kartläggning bygger dock på ett antal avgränsningar¹⁸⁹ och ger därför inte någon heltäckande bild. I sin senaste rapport uppskattar SKR det regionala utvecklingskapitalet till drygt 11 miljarder kronor 2018, där merparten utgjordes av statliga medel och EU-medel.¹⁹⁰

5.1.2 Regionernas förutsättningar för uppföljning och analysarbete varierar

Ytterligare en utmaning när det gäller uppföljning och utvärdering av den regionala utvecklingspolitiken är kopplad till regionernas olika förutsättningar. I och med att det regionala utvecklingsansvaret förts över till regionerna har de även fått ansvar

¹⁸⁶ Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2021.

¹⁸⁷ Prop. 2020/21:1; Skr. 2020/21:133.

¹⁸⁸ Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*, 2018; Intervju med Tillväxtverket, 2021-11-30.

¹⁸⁹ För att fånga resurser som har tydlig koppling till utveckling av regionernas näringsliv har SKR:s kartläggning av statsbudgeten avgränsats till utgiftsområde 19 och 24. Även med denna avgränsning är redovisningen inte fullständig.

¹⁹⁰ Sveriges Kommuner och Regioner, *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*, 2020. Knappt 30 procent av kapitalet kom från utgiftsområde 19 (inklusive Eruf), drygt 40 procent från utgiftsområde 24, knappt 20 procent från övriga ESI-fonder (ESF, Landsbygdsprogrammet och Havs- och fiskeriprogrammet) och drygt 10 procent utgjordes av regionernas egna skattemedel.

för uppföljning och utvärdering.¹⁹¹ I regionernas uppgifter inom regional utveckling ingår därför att ha kapacitet att arbeta med lärande, analys, uppföljning och utvärdering.¹⁹² Regionernas analyskapacitet skiljer sig dock åt. Enligt Tillväxtverkets uppföljning av den tidigare nationella strategin har samtliga regioner någon form av analysfunktion inom den egna organisationen, men omfattningen och antalet personer som arbetar med analys varierar mellan regionerna. I en enkät som Tillväxtverket genomförde hösten 2015 svarade endast 10 av 21 regionalt utvecklingsansvariga aktörer (numera regioner) att de har tillräcklig kapacitet för att bedriva analysarbete.¹⁹³

De medel inom utgiftsområde 19 som respektive region får använda för uppföljning och utvärdering varierar dessutom mellan regionerna. Medlens fördelning mellan regioner följer i stora drag fördelningen av stöd. Det innebär att regioner som får mer medel till stöd också får mer medel för uppföljning och utvärdering.¹⁹⁴ Av Tillväxtverkets uppföljning framgår dock att alla regioner inte utnyttjar de medel som de får använda för uppföljning och utvärdering. Om det beror på att regionerna i stället använder andra medel för uppföljning och utvärdering än 1:1 anslaget framgår inte av Tillväxtverkets uppföljning.¹⁹⁵

5.2 Regeringens styrning har inte fokuserat på förutsättningar för utvärdering

5.2.1 Den regionala utvecklingspolitiken har inte utvärderats sedan 1999

Trots de svårigheter som tagits upp ovan, i kombination med att målet för politikområdet breddats och det regionala utvecklingsansvaret förts över till regionerna, har regeringen inte låtit utvärdera den samlade statliga regionala utvecklingspolitiken sedan 1999. Både regioner och Tillväxtverket har dock föreslagit en översyn eller utredning av hela den regionala utvecklingspolitiken.¹⁹⁶

¹⁹¹ Av 7 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete framgår att den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet (numera regionala utvecklingsarbetet) ska följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen.

¹⁹² Skr. 2020/21:133.

¹⁹³ Tillväxtverket, *Uppföljning av nationella strategin 2015–2020*, 2017.

¹⁹⁴ Se regleringsbrev för budgetåren 2010–2021 avseende anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 Regional utveckling eller Regional tillväxt. Medlen för uppföljning och utvärdering varierar från en halv till två och en halv miljoner kronor per region och år.

¹⁹⁵ Tillväxtverkets årliga rapport *Finansiering för regional tillväxt* för åren 2015–2018 och årliga rapport *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service* för åren 2019–2020.

¹⁹⁶ Tillväxtverket, *Regional tillväxtarbete efter 2020*, 2019, Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat*, 2019.

Den senaste regionalpolitiska utredningen tillkallades av regeringen i januari 1999 och hade i uppdrag att lämna förslag på hur den svenska regionalpolitiken skulle inriktas och utformas under 2000-talets början.¹⁹⁷ Bakgrunden till utredningens uppdrag kan bland annat sammanfattas med att förutsättningarna för regionalpolitiken hade förändrats samtidigt som politikområdet hade breddats både innehållsmässigt och geografiskt. Det fanns därför ett behov av att förtydliga regionalpolitikens syften och gränser, både geografiskt och i förhållande till andra politikområden. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande i september 2000.¹⁹⁸

Den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande låg bland annat till grund för regeringens proposition En politik för tillväxt och livskraft i hela landet och för riksdagens ställningstagande hösten/vintern 2001.¹⁹⁹ Propositionen är den senaste samlade regionalpolitiska propositionen som regeringen lämnat till riksdagen.

5.2.2 Det saknas en tydlig koppling mellan mål och medel

Utifrån de underlag och rapporter som vi gått igenom i granskningen kan vi konstatera att det saknas en tydlig koppling mellan den regionala utvecklingspolitikens mål och medel. I sin uppföljning av regeringens förra nationella strategi konstaterar Tillväxtverket exempelvis att den regionala tillväxtpolitiken saknar en tydlig interventionslogik²⁰⁰. Enligt Tillväxtverket beror det på att politiken utgår från sin historia och etablerade antaganden.²⁰¹ Det är samtidigt inte säkert att de analyser och samband som låg till grund för de regionalpolitiska stöden när de infördes håller idag.²⁰²

Av den senaste regionalpolitiska utredningen och rapporter från Tillväxtanalys framgår att regionalpolitiken, när den etablerades på 1960-talet, utgick från en förhållandevis konkret problembild. Problemet var utflyttningen från skogslänen. Politikens syfte var därför att med hjälp av stöd och bidrag påverka industrins lokalisering. Målet för regionalpolitiken har därefter ändrats flera gånger samtidigt som många av de ursprungliga stöden fortfarande lever kvar. Det regionala

¹⁹⁷ Dir. 1999:2.

¹⁹⁸ SOU 2000:87.

¹⁹⁹ Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2000/01:118.

²⁰⁰ Interventionslogik eller effektlogik kan sägas beskriva orsakssamband mellan hur insatser (interventioner) är tänkta att fungera och vad de ska resultera i. Någon entydig definition verkar dock inte finnas. Se Tillväxtanalys, *Fokus på resultat – En analys av tillväxtpolitisk återsrapportering*, 2016.

²⁰¹ Tillväxtverket, *Uppföljning av nationella strategin 2015–2020*, 2017. Det finns fler liknande begrepp, exempelvis verksamhetslogik.

²⁰² SOU 2000:87; Tillväxtanalys, *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, 2012. Tillväxtanalys rapport handlar främst om de regionala företagsstöden.

investeringsstödet, lokaliseringsstödet, infördes till exempel redan 1965. Det regionala bidraget till företagsutveckling infördes formellt först 1994 (under namnet landsbygdsstöd) men ersatte i praktiken redan existerande stödformer. Stödet har samma övergripande målformulering som det regionala investeringsstödet. Ytterligare ett exempel på stöd som funnits länge är transportbidraget som infördes 1971.²⁰³

5.2.3 Effektutvärderingar är sällsynta

Det finns relativt få utvärderingar av regionalpolitiska stöd och deras effekter och de uppföljningar och utvärderingar som finns är ganska gamla.²⁰⁴

I sitt regleringsbrev för 2011 fick Tillväxtanalys i uppdrag av regeringen att utvärdera de resurser som regeringen och myndigheter hade lagt på regional- eller näringspolitiska stöd till företag.²⁰⁵ Inom ramen för uppdraget genomförde Tillväxtanalys en samlad utvärdering av de regionala företagsstöden. I sin sammanfattande rapport lyfte Tillväxtanalys bland annat ett antal utmaningar för möjligheten att genomföra mikrodatabaserade effektutvärderingar av regionalpolitiska stöd som är riktade till företag.²⁰⁶

I oktober 2020 fick Tillväxtanalys i uppdrag att utvärdera effekterna av företagsstödjande insatser inom regionalfondsprogrammen för programperioden 2014–2020. Uppdraget ska redovisas till regeringen i september 2022.²⁰⁷ Regeringen har även fört diskussioner med Tillväxtanalys om ett eventuellt uppdrag att utvärdera de regionala företagsstöden.²⁰⁸

²⁰³ SOU 2000:87; Tillväxtanalys, *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, 2012; Riksrevisionen, *Transportbidraget – bristande underlag och oklar måluppfyllelse*, 2021.

²⁰⁴ Se till exempel ITPS, *Sysselsättningsbidraget – utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd*, 2003; IFAU, *Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?*, 2008; Riksrevisionen, *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris*, 2008; Tillväxtanalys, *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter*, 2010; Tillväxtanalys, *Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd*, 2012; Tillväxtanalys, *Företagsrådgivning i form av konsultcheckar – En effektutvärdering av konsultcheckar inom ramen för regionalt bidrag för företag*, 2012. För insatser som är finansierade via Eruf finns krav på löpande utvärdering av projekt. Till skillnad från effektutvärderingar sker löpande utvärdering under projektets gång. Se Tillväxtverket, "Följ upp, utvärdera och arbeta med lärande", hämtad 2022-03-24. Riktlinjerna för löpande utvärdering omfattar inte att insatsernas effekter ska identifieras genom att resultat jämförs med ett kontrafaktiskt scenario. Se mer om effektutvärderingar i Riksrevisionen, *Effektutvärderingar av näringspolitiken*, 2019; ESV, *Effektutvärdering – att välja upplägg*, 2006.

²⁰⁵ Regeringsbeslut N2010/7944/KLS.

²⁰⁶ Två utmaningar som Tillväxtanalys identifierade var tillgången till tillförlitliga och detaljerade data samt att insatsernas utformning gör det svårt att skapa jämförelsegrupper. Se Tillväxtanalys, *En samlad utvärdering av de regionala företagsstöden*, 2012.

²⁰⁷ Regeringsbeslut N2020/02355.

²⁰⁸ Intervju med Tillväxtanalys, 2021-12-03.

5.3 Regeringen har gett uppdrag om att utveckla det nationella uppföljningssystemet

Det nationella uppföljningssystemet för utgiftsområde 19

Det nationella uppföljningssystemet för utgiftsområde 19 utgår från tre informationskällor: Tillväxtverkets ärendehanteringssystem Nyps²⁰⁹, regionernas återrapportering enligt villkorsbeslut och regleringsbrev, utvärderingar och officiell statistik.²¹⁰

Tillväxtverket har i uppdrag att varje år lämna en redovisning om de stöd som redovisas i Nyps. Tillväxtverket ska också redovisa en årlig sammanställning av de regionala aktörernas (regionernas) årliga redovisningar enligt återrapporteringskraven i villkorsbeslut och regleringsbrev.²¹¹

Statskontoret (2016) och Tillväxtverket (2019) har på regeringens uppdrag föreslagit hur det nationella uppföljningssystemet inom utgiftsområde 19 Regional utveckling (tidigare Regional tillväxt) kan utvecklas och bli mer resultatorienterat.²¹² Regeringen har åtminstone delvis gått vidare med myndigheternas förslag.

Statskontoret lämnade sin rapport med förslag på ett utvecklat uppföljningssystem till regeringen i december 2016.²¹³ I rapporten föreslog Statskontoret att uppföljningssystemet skulle bestå av tre delar:

- årliga redovisningar av en uppsättning indikatorer
- årliga systematiska kvalitativa uppföljningar
- regelbundna effektutvärderingar.

²⁰⁹ Nyps är ett ärendehanteringssystem som förvaltas av Tillväxtverket. Nyps har varit i drift sedan 2007 och används av de som söker medel och av de myndigheter och organisationer som beslutar om stöd inom ramen för anslag 1:1.

²¹⁰ Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat*, 2019.

²¹¹ Regeringsbeslut N2018/05858/SUN, N2018/05837/KLS (delvis), N2018/05795/KLS (delvis), N2018/01499/SUN. Tillväxtverkets regleringsbrev för 2019. Uppdragen ligger kvar som ett pågående uppdrag i senare års regleringsbrev (se bilaga 3 i regleringsbrev).

²¹² I juli 2015 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19. Se regeringsbeslut N2015/5296/RT. Tillväxtverket fick därefter i uppdrag att utveckla det nationella uppföljningssystemet för verksamhet finansierad av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder i sitt regleringsbrev för 2017.

²¹³ Statskontoret, *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten*, 2016.

Statskontoret föreslog även att Tillväxtverket skulle få ansvar för att bygga upp och förvalta det nya uppföljningssystemet och att Tillväxtanalys skulle få ansvar för att utvärdera effekter.²¹⁴

Efter det att Statskontoret lämnade sin rapport till regeringen fick Tillväxtverket i sitt regleringsbrev för 2017 i uppdrag att fortsätta arbetet med att utveckla det nationella uppföljningssystemet. Tillväxtverket slutrapporterade sitt uppdrag till regeringen i maj 2019.²¹⁵

Tillväxtverkets arbete med att utveckla det nationella uppföljningssystemet har framför allt fokuserat på att utveckla en ny redovisningsstruktur för den nationella uppföljningen av den regionala projektverksamheten. Den nya redovisningsstrukturen började att användas i januari 2019. Enligt Tillväxtverket utgör den nya strukturen i Nyps 2020 uppföljningssystemets bas. Tanken är att den också ska ge en bättre grund för utvärdering av långsiktiga effekter. För att fullt ut kunna besvara frågor om politikens effektivitet och måluppfyllelse krävs enligt Tillväxtverket fortsatt utveckling.²¹⁶

5.4 Regeringen har utvecklat rapporteringen till riksdagen och gjort den tydligare

Sedan 2015 har näringsutskottet återkommande följt upp regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 19 i budgetpropositionen. Uppföljningen är ett underlag för utskottets behandling av budgetpropositionen och syftar bland annat till att skapa en dialog mellan riksdagen och regeringen om hur resultatredovisningen kan förbättras. Utskottets iakttagelser och bedömningar redovisas i utskottets budgetbetänkanden för utgiftsområdet.²¹⁷ Både regeringen och näringsutskottet uttrycker att man vill fortsätta att utveckla resultatredovisningen i dialog med varandra.

5.4.1 Regeringens bedömning av måluppfyllelsen har blivit tydligare

Regeringens resultatredovisning inom utgiftsområde 19 Regional utveckling har genomgått flera förändringar sedan 2015. I resultatredovisningens målavsnitt

²¹⁴ Statskontoret, *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten*, 2016.

²¹⁵ Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat – Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik*, 2019.

²¹⁶ Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat – Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik*, 2019.

²¹⁷ Bet. 2015/16:NU2, bet. 2016/17:NU2, bet. 2017/18:NU2, bet. 2018/2019:NU2, bet. 2019/20:NU2, bet. 2020/21:NU2.

hänvisar regeringen nu bara till det av riksdagen beslutade målet för utgiftsområdet.²¹⁸ Regeringen har tidigare även redovisat andra mål som den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till. Till exempel har regeringen haft ett särskilt mål för jämställd regional utveckling: att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar för att nå inflytande i det regionala utvecklingsarbetet och få tillgång till utvecklingsresurser. Regeringen har även förtydligat att prioriteringarna i regeringens nationella strategi ska bidra till att uppnå målet. Regeringen anger dock fortfarande att i princip samtliga utgiftsområden är av betydelse för att målet ska nås. Det är alltså betydligt fler insatser än de som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional utveckling som är viktiga för att nå målet.

För att bedöma måluppfyllelsen mot riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken redovisar regeringen dels indikatorer för den övergripande utvecklingen i Sveriges funktionella analysregioner (FA-regioner)²¹⁹, dels indikatorer för insatser som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional utveckling och dess medfinansiering.

I den senaste resultatredovisningen i 2022 års budgetproposition bedömer regeringen att målet för den regionala utvecklingspolitiken delvis har uppnåtts med olika typer av insatser som är finansierade inom utgiftsområde 19 Regional utveckling. Regeringen bedömer också att insatser för en ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling inom andra utgiftsområden har bidragit till målet för den regionala utvecklingspolitiken. Trots det finns det, enligt regeringen, stora och i vissa fall ökade skillnader i utveckling mellan FA-regionerna.²²⁰

Regeringen har tidigare inte varit så tydlig i sin bedömning av måluppfyllelsen inom utgiftsområde 19. När det gäller de regionala företagsstöden bedömer regeringen till exempel att de har bidragit till ökad konkurrenskraft i stödföretagen och därmed till målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Från och med resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2018 redovisar regeringen också delvis nya indikatorer för de regionala företagsstöden, stöden till kommersiell service och transportbidraget. De nya indikatorerna är utformade så att utvecklingen i företag som fått stöd jämförs med utvecklingen i en kontrollgrupp av företag som inte fått stöd. För varje regionalt företagsstöd har

²¹⁸ Prop. 2021/22:1, s. 7.

²¹⁹ Med FA-regioner avses funktionellt avgränsade arbetsmarknadsregioner med arbetspendling över kommungräns som utgångspunkt. Eftersom förändringar mellan åren oftast är av mindre omfattning har regeringen i budgetpropositionen valt att redovisa en mer utförlig uppföljning av utvecklingen i Sveriges FA-regioner vartannat år.

²²⁰ Prop. 2021/22:1.

därför en unik kontrollgrupp konstruerats. Även om de nya indikatorerna mäter utvecklingen i företag som fått stöd i förhållande till jämförbara kontrollgrupper handlar det inte om kausala samband,²²¹ något regeringen påpekar först i 2022 års budgetproposition. Fortfarande sker också uppföljning utifrån indikatorer som är baserade på förväntade eller beräknade effekter och resultat.²²²

5.4.2 Regeringen har ännu inte anpassat redovisningen utifrån det nya målet eller det nya uppföljningssystemet

Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 19 Regional utveckling har blivit tydligare som en följd av Näringsutskottets uppföljning. Samtidigt har regeringen ännu inte anpassat resultatredovisningen till riksdagens nya mål för utgiftsområdet.

Både regeringen och näringsutskottet konstaterar återkommande att målet för utgiftsområde 19 Regional utveckling är svårt att följa upp, men att det skulle krävas ett betydande underlag för att utveckla delmål. I stället för delmål fokuserar regeringen därför på att utveckla resultatindikatorer för att följa upp målet. Än så länge har regeringen inte redovisat resultatindikatorer för alla dimensioner i det nya målet för regional utveckling som infördes 2020. I budgetpropositionerna för 2021 och 2022 har regeringen dock aviserat att man kommer att se över och utveckla nya resultatindikatorer med anledning av målet för utgiftsområdet och regeringens nya nationella strategi.²²³

Regeringen har heller inte redovisat några indikatorer eller resultat när det gäller projektverksamheten i resultatredovisningen i 2021 och 2022 års budgetpropositioner. För den projektverksamhet som finansieras av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder har Tillväxtverket tagit fram ett nytt uppföljningssystem på uppdrag av regeringen (se avsnitt 5.3).²²⁴ Det nya uppföljningssystemet började användas i januari 2019. Enligt regeringens senaste resultatredovisning är det dock ännu för tidigt att redovisa resultat från det nya uppföljningssystemet eftersom 2019 och 2020 är de första åren då uppföljningen skedde enligt uppföljningssystemet och projektverksamheten oftast bedrivs genom fleråriga insatser.²²⁵

²²¹ Se Riksrevisionen, *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, 2020, för vad som krävs för att påvisa kausala samband.

²²² Prop. 2021/22:1.

²²³ Prop. 2020/21:1; Prop. 2021/22:1.

²²⁴ Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat – Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik*, 2019.

²²⁵ Prop. 2020/21:1; Prop. 2021/22:1.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Det handlar på övergripande nivå om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser, med konsekvenser för bland annat samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer, utvärderingen av politikens samlade effekter och regionernas förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret.

6.1 Regeringen har inte varit tydlig i hanteringen av roller och ansvar i den regionala utvecklingspolitiken

Granskningen visar att det finns tolkningsutrymme för det regionala utvecklingsansvarets omfattning. Det innebär att regeringen blir en särskilt viktig aktör som i statens insatser behöver vara tydlig i styrningen av regioner och myndigheter. En genomgripande iakttagelse i granskningen är att regeringen inte varit tillräckligt tydlig i detta avseende. Det påverkar såväl regionernas som länsstyrelsernas och sektorsmyndigheternas förutsättningar för att samverka i det regionala utvecklingsarbetet. Regeringens styrning är ibland fragmentiserad, vilket kommit till uttryck i parallella uppdrag och splittrad finansiering för liknande ändamål.

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är brett och politikområdet svårt att avgränsa. Den starkare betoningen på samhällsutmaningar, hållbarhet och Agenda 2030 har gjort området ännu bredare och behovet av sektorsövergripande samordning och samverkan mer påtagligt. Många statliga aktörer är viktiga för politikens genomförande och staten är sektoriserad med självständiga myndigheter som styrs av olika departement. Regionerna i sin tur är självstyrande politiska organ som inte kan styras som myndigheter och har väldigt olika förutsättningar. Riksrevisionen konstaterar att aktörerna har olika förväntningar och önskemål på regeringens styrning. Det handlar till exempel om ansvar för vissa frågor och graden av regional anpassning i sektorsmyndigheternas verksamhet. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att regeringen har en svår uppgift i att givet dessa förutsättningar, hantera ansvar och roller och styra statens insatser så att politiken kan drivas effektivt över flera sektorer och förvaltningsnivåer. Riksrevisionen bedömer samtidigt att regeringen inte i tillräcklig utsträckning klivit fram och

hanterat denna uppgift. Riksrevisionen konstaterar också att det inte finns någon myndighet med helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen.

6.2 Behov av tydliga och långsiktiga förutsättningar för samverkan mellan aktörer

Långsiktigheten i det regionala utvecklingsarbetet motverkas av kortsiktiga erbjudanden till regioner och otydliga uppdrag till myndigheter, med kort framförhållning, inslag av indirekt styrning och beroende av projektfinansiering i regionernas insatser. Riksrevisionen bedömer att det försvårar för långsiktigt samarbete och lärande och riskerar aktörernas intresse för och utbyte av samverkan för regional utveckling, särskilt för de statliga myndigheter som sällan arbetar med regioner.

Riksrevisionen konstaterar att samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer är en viktig del i det regionala utvecklingsarbetet. Samverkan har många syften, bland annat att samordna insatser, identifiera och hantera målkonflikter (eller lyfta dessa till regeringen), skapa helhetssyn, dela kunskap och ge legitimitet för regionala utvecklingsfrågor internt och externt hos regioner och myndigheter. Riksrevisionen bedömer att regeringen kan ge tydligare och långsiktigare förutsättningar för aktörerna inom den regionala utvecklingspolitiken. Tydlighet handlar enligt Riksrevisionens bedömning om att i statens insatser ange klara roller, krav och förväntningar, inte om att detaljstyra. Regelverket och nationella strategier har inte varit tillräckliga för att skapa en sådan tydlighet.

Riksrevisionen konstaterar att regioner och länsstyrelser ibland har olika syn på ansvaret för områden av relevans för regional utveckling. Riksrevisionen tar inte ställning till vem som bör ha huvudansvar för olika frågor men konstaterar att staten har ett intresse av att samverkan mellan aktörer har tydliga roller som utgångspunkt, på såväl nationell som regional nivå.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen ibland är otydlig om statliga myndigheters uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. Det handlar om otydlighet avseende syften, krav och förväntningar på samverkan med regioner och andra myndigheter. Vilka myndigheter som är särskilt viktiga för regional utveckling och förväntas ta regional hänsyn i verksamheten är inte tydligt. Länsstyrelsernas roll är otydlig, vilket försvårar för dem att i enlighet med förordningen om regionalt tillväxtarbete främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Det innebär också risk att länsstyrelsernas breda verksamhet och kunskap av relevans för regional utveckling inte kommer till användning. Det finns intressenter inom det regionala utvecklingsarbetet som inte

ingått i denna granskning men som enligt Riksrevisionens bedömning också har intresse av tydlig ansvarsfördelning, till exempel kommuner, företag och ideella organisationer.

6.3 Svaga förutsättningar för att identifiera politikens effekter

Riksrevisionen konstaterar att utvärdering av statens insatser för regional utveckling är fundamentalt svårt. De enskilda insatserna i utgiftsområde 19 är små i förhållande till det övergripande målet. Politikområdet regional utveckling är beroende av insatser inom andra utgiftsområden som det är svårt att få en fullständig bild av. Riksrevisionen bedömer dock samtidigt att regeringen i flera avseenden inte skapat tillräckliga förutsättningar för utvärdering av den regionala utvecklingspolitiken, vare sig för enskilda insatser eller för den samlade politiken. Det är således svårt att veta vad politiken egentligen leder till. I den regionala utvecklingspolitiken finns ingen interventionslogik som kopplar ihop politikens mål, resurser, insatser och aktörer. Regeringen har inte heller utvärderat den regionala utvecklingspolitiken på över 20 år, samtidigt som politiken genomgått betydande förändringar. Det är på en övergripande nivå svårt att säga hur systemet med sin komplexitet och alla involverade parter fungerar.

Vad gäller effektutvärdering av enskilda insatser inom utgiftsområde 19 Regional utveckling är förutsättningarna också svaga och det beror delvis på regeringens styrning. Det handlar om varierande och ibland svaga förutsättningar för regioners utvärdering och långsiktiga lärande och om svårigheter att få en samlad bild av gjorda utvärderingar, samt om att det görs få effektutvärderingar och att det ärendehanteringssystem (Nyps) som främst används för utvärdering inte är ändamålsenligt. Regeringen kan ta steg framåt i dessa avseenden, med stöd av relevanta myndigheter. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att utvecklingsarbete pågår för att skapa ett mer resultatorienterat uppföljningssystem. Det är för tidigt att säga något om utfallet av förändringarna. Regeringen har också utvecklat inhämtningen och rapporteringen av resultat från regionerna, som blivit tydligare och enhetligare. Regeringen har också utvecklat resultatredovisningen till riksdagen. Det nya målet har dock inte fått genomslag i resultatredovisningen ännu.

En konsekvens av de bristande förutsättningarna för att identifiera politikens effekter är enligt Riksrevisionen att långsiktig utveckling och lärande försvåras, för både regeringen och regioner. Fokuset ligger i stället på kortsiktiga resultat och uppföljningar som är nog så krävande att hantera, inte minst för regionerna.

6.4 Regeringen utvecklar politiken men de stora utmaningarna består

Regeringens styrning har utvecklats och förbättringar kan skönjas i de genomförande aktörernas samverkan och samordning. Det handlar till exempel om utvecklade dialoger med regioner och regeringens forum för regional utveckling. Tillväxtverket har getts flera viktiga uppgifter och har gett uppskattat stöd till regioner och myndigheter. Regeringskansliet har använt Tillväxtverket för att ta fram kunskapsunderlag och arbete pågår med handlingsplan utifrån den nya nationella strategin, som kan utveckla styrningen och samordningen av statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

Genomslaget för politikens breddning mot hållbarhet, breda samhällsutmaningar och Agenda 2030 återstår att se. Den statliga finansieringens innehåll och regionala fördelning inom utgiftsområde 19 Regional utveckling har förändrats marginellt över tid. Insatserna har haft fortsatt tyngdpunkt mot insatser för innovation och företagande. Resultatet av integreringen av hållbarhet och Agenda 2030 och ett utmaningsdrivet arbetssätt går ännu bara att skönja. Med en ny programperiod för fonderna inom EU:s sammanhållningspolitik, och i takt med att regionerna tar fram nya utvecklingsstrategier med hänsyn till den nationella strategin för 2021–2030, är det en senare uppgift att bedöma den nya strategins genomslag.

Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att den nationella strategin för 2015–2020 också var bred, utgick från samhällsutmaningar och hade likartade nationella prioriteringar. Riksrevisionen bedömer att skillnaden mellan strategierna inte är särskilt stor. Utmaningarna med otydliga roller och ansvar, regionernas varierande förutsättningar, svårigheter att samordna resurser mellan olika sektorer och brister i statliga myndigheters medverkan har varit kända sedan länge. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte åstadkommit några avgörande förändringar i dessa avseenden, trots sina olika initiativ och förbättringar.

Det är svårt att få en överblick över den samlade regionala utvecklingspolitikens omfattning och finansiering eller hur olika insatser hänger ihop. Det gör det svårt att samordna och utvärdera den förda politiken och att i den nationella styrningen ge regionerna förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att regeringen kan ge statens insatser för regional utveckling bättre förutsättningar för att nå politikens mål.

Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendationer

- Utred den regionala utvecklingspolitiken. Utredningen kan omfatta
 - politikområdets omfattning och avgränsning
 - sätt att utforma en interventionslogik som länkar samman politikens mål och insatser i olika delar av statens verksamhet
 - behovet av en myndighet med helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen
 - konsekvenserna av att regionerna tagit över det regionala utvecklingsansvaret
 - frågor och områden som regioner ska hantera.
- I regleringsbrev och andra uppdrag avseende regional utveckling säkerställa tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner. För myndigheter som regeringen bedömer vara särskilt viktiga för det regionala utvecklingsarbetet bör uppgifter ingå i instruktionen.
- Ge Tillväxtverket i uppdrag att följa upp genomförandet av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.

Riksrevisionen ger Regeringskansliet följande rekommendation

- Ta fram riktlinjer för utformning av erbjudanden och myndighetsuppdrag med regioner som målgrupp. Riktlinjerna kan omfatta
 - framförhållning och tidsbehov för genomförande
 - möjligheter till gemensamma uppdrag
 - möjligheter till samordning av finansiering.

Referenslista

Litteratur

ESV, Effektutvärdering – att välja upplägg, rapport 2006:8, ESV, 2006.

IFAU, *Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?* rapport 2008:16, IFAU, 2008.

ITPS, *Sysselsättningsbidraget – utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd*, A2003:006, ITPS, 2003.

Länsstyrelserna, *Framtidens länsstyrelser – Rapport till regeringen*, 2021.

Regeringskansliet, *Riksrevisionens granskning av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken – översikt regeringsbeslut särskilda uppdrag till myndigheter utanför regleringsbrev åren 2014–2021*, promemoria N2021/01084, 2021.

Regeringskansliet, *Svar på frågor från Riksrevisionen avseende granskningen av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken*, promemoria N2021/01084, 2021-12-13.

Riksrevisionen, *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?*, RiR 2008:16, Riksrevisionen, 2008.

Riksrevisionen, *Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* RiR 2020:10, Riksrevisionen, 2020.

Riksrevisionen, *Transportbidraget – bristande underlag och oklar måluppfyllelse*, RiR 2021:2, Riksrevisionen, 2021.

Riksrevisionen, *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, RiR 2020:30, Riksrevisionen, 2020.

Statskontoret, *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten*, 2016, Rapport 2016:28, Statskontoret, 2016.

Statskontoret, *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, rapport 2020:15, 2021.

Statskontoret, *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, rapport 2021:11, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*, 2020.

Tillväxtanalys, *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter*, PM 2010:12, Tillväxtanalys, 2010.

Tillväxtanalys, *En samlad utvärdering av de regionala företagsstöden*, rapport 2012:12, Tillväxtanalys, 2012.

Tillväxtanalys, *Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd*, PM 2012:16, Tillväxtanalys, 2012.

Tillväxtanalys, *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, PM 2012:18, Tillväxtanalys, 2012.

Tillväxtanalys, *Företagsrådgivning i form av konsultcheckar – En effektutvärdering av konsultcheckar inom ramen för regionalt bidrag för företag*, PM 2012:02, Tillväxtanalys, 2012.

Tillväxtanalys, *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09, Tillväxtanalys, 2014.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2015 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service budgetåret 2015*, rapport 0200, Tillväxtverket, 2016.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2016 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, rapport 0224, Tillväxtverket, 2017.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2017 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, rapport 0302, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2018 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, rapport 0303, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Uppföljning av nationella strategin 2015–2020*, rapport 0245, Tillväxtverket, 2017.

Tillväxtverket, *Förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas*, dnr Å 2018–1265, Tillväxtverket, 2018.

Tillväxtverket, *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige*, rapport 0257, Tillväxtverket, 2018.

Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Sammanställning av redovisningar från myndigheter som har i uppdrag att återrapporera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, dnr Å 2018–165, Tillväxtverket, 2018.

Tillväxtverket, *En kunskapsutvecklande rapport: Framtida utmaningar och prioriteringar*, dnr Å 2019–952, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Uppföljning med fokus på resultat – Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik*, rapport 0280, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Regional tillväxtarbete efter 2020*, rapport 0298, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2018 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, rapport 0303, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*, rapport 0322, Tillväxtverket, 2020.

Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet – Redovisning av Tillväxtverkets insatser för statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, dnr Å 2019–1283:01, Tillväxtverket, 2020.

Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service – budgetåret 2019*, dnr Å 2020–244, Tillväxtverket, 2021.

Tillväxtverket, *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder – Sammanställning av redovisningar från statliga myndigheter som har i uppdrag att åiterrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, dnr Å 2020–378, Tillväxtverket, 2021.

Tillväxtverket, *Regionalt tillväxtarbete 2020 – Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsansvar och länsstyrelser*, dnr Å 2020–2838, Tillväxtverket, 2021.

Tillväxtverket, *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service – budgetåret 2020*, dnr Å 2021–2437, Tillväxtverket, 2021.

Utredningar

SOU 2000:87, *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.

SOU 2006:3, *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet*.

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

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

SOU 2016:26, *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*.

SOU 2016:48, *Regional indelning – tre nya län*.

SOU 2019:13, *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*.

Riksdagstryck

Budgetlagen (2011:203).

Förordning om stöd till kommersiell service (2000:284).

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

Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583).

Förvaltningslag (2017:900).

Kommittédirektiv 1999:2, *Utredning om den framtida regionalpolitiken*.

Lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2018:1348).

Myndighetsförordning (2007:515).

Prop. 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2000/01:118.

Prop. 2009/10:156, *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*, bet. 2009/10:KU37, rskr. 2009/10:324.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, bet. 2015/16:NU2, rskr. 2015/16:70.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, bet. 2016/17:NU2, rskr. 2016/17:104.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, bet. 2017/18:NU2, rskr. 2017/18:107.

Prop. 2017/18:206, *Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar*, bet. 2017/18:KU46, rskr. 2017/18: 418.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, bet. 2018/19: NU2, rskr. 2018/19:72.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, bet. 2020/21:NU2, rskr. 2020/21:130.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2022*, bet. 2021/22:NU2, rskr. 2020/21:97.

Regeringsbeslut, N2006/05089/RUT, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013.*

Regeringsbeslut, N2006/11184/RUT, *Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.*

Regeringsbeslut, N2010/7944/KLS, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.*

Regeringsbeslut, N2014/2502/RT, *En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020.*

Regeringsbeslut, N2014/2501/RT, *Uppdrag att ta fram långsiktiga strategier för myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2014–2020.*

Regeringsbeslut, N2014/2503/RT, *Inrättande av analysgrupp för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020.*

Regeringsbeslut N2015/4609/RT, *Uppdrag att inrätta ett kansli till Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.*

Regeringsbeslut N2015/847/RT, N2015/3939/RT, N2015/4203/RT, *Inrättande av Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.*

Regeringsbeslut N2015/5296/RT. *Utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxt åtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.*

Regeringsbeslut N2015/5297/RT, *Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.*

Regeringsbeslut N2016/06374/RTS, *Uppdrag att följa upp den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.*

Regeringsbeslut N2018/05858/SUN, N2018/05837/KLS (delvis), N2018/05795/KLS (delvis), N2018/01499/SUN, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv och utgiftsområde 19 Regional tillväxt.*

Regeringsbeslut N2019/02162/RTL, *Uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet.*

Regeringsbeslut N2019/03207, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tillväxtverket.*

Regeringsbeslut, N2020/03069, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.*

Regeringsbeslut N2020/0376, *Villkor för budgetåret 2021 för regionerna och Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional utveckling och 22 Kommunikationer.*

Regeringsbeslut, Fi2020/00609, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut, N2020/02355, *Uppdrag att utvärdera effekterna av företagsstödjande insatser inom regionalfondsprogrammen programperioden 2014–2020.*

Regeringsbeslut, N2021/00775, *Regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*

Regeringsbeslut I2021/00795, *Erbjudande att upprätta en funktion som regional digitaliseringskoordinator.*

Regeringsbeslut, Fi2021/02647, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut, N2021/03137, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Tillväxtverket.*

Regeringskansliet, *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, N2015.31, 2015.

Skr. 2020/21:133, *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*

Webbsidor

Eufonder.se, "Regionalfonden", <https://eufonder.se/eu-fonder/regionala-utvecklingsfonden.html>, hämtad 2022-04-05.

Tillväxtverket, "Dokument forum", <https://tillvaxtverket.se/forum>, hämtad 2021-12-21.

Tillväxtverket, "Följ upp, utvärdera och arbeta med lärande", <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/planera/krav-pa-projektet/folj-upp-utvardera-och-arbeta-med-larande.html>, hämtad 2022-03-24.

Tillväxtverket, "Transportbidrag", <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/utlysningar/utlysningar/transportbidrag.html>, hämtad 2022-02-10.

Övrigt

Regeringskansliet, *Fördjupad dialog om innovation och förnyelse, företagande och entreprenörskap inför framtagande av ny nationell strategi för hållbar utveckling 2021–2030*, 2020.

Regeringskansliet, *Fördjupad dialog om klimatanpassning, energiomställning och minskad miljö- och klimatpåverkan*, 2020.

Regeringskansliet, *Fördjupad dialog angående prioritering Likvärdiga möjligheter till arbete, boende och välfärd i nya nationella strategin för hållbar regional utveckling 2021–2030*, 2020.

Regeringskansliet, *Fördjupad dialog om regional utvecklingskapacitet*, 2020.

Bilaga 1. Utredningar som belyst roller och ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken

Fördelningen av roller och ansvar i den regionala utvecklingspolitiken har belysts i flera utredningar. Här redovisas några av dessa kort. Ansvarskommitténs betänkande 2007 konstaterade till exempel många av de förhållanden som beskrivits i denna rapport. Enligt Ansvarskommitténs betänkande var uppgifterna med anknytning till regional utveckling alltför splittrade och fördelade på alltför många aktörer. Redan på nationell nivå ansåg kommittén att ansvaret var fördelat på ett stort antal sektorsmyndigheter och andra offentligfinansierade aktörer som sorterar under olika departement och politikområden. Dessutom ansåg kommittén att myndigheters olika regionala indelning försvårar samordning av de statliga insatserna. Konsekvenserna blir enligt kommittén bristande helhetssyn, överlappande och konkurrerande ansvarsområden och fragmentisering som försvårar överblick och politisk styrning. Enligt kommittén saknade den regionala utvecklingspolitikens verkställare instrument för att påverka flertalet politikområden av relevans för regional utveckling. Sektorisering i staten behövde enligt kommittén balanseras med tvärsektorielt beslutsfattande. På motsvarande sätt ansåg kommittén att territoriella perspektiv som balanserar sektoriella perspektiv behövdes i den statliga styrningen. Att samla befogenheter och resurser på regional nivå för att skapa utrymme för ett tvärsektorielt, territoriellt anpassat arbetssätt är enligt kommittén något av nyckeln till hela regionfrågan. Annars riskerar horisontella mål såsom jämställdhet, hållbarhet och integration att fragmentiseras och försvinna i de enskilda sektorerna.²²⁶

Utmaningarna har lyfts i ytterligare utredningar. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen konstaterade flera källor till brister i helhetssyn och samordning (utöver dåvarande fördelning av det regionala utvecklingsansvaret), såsom att den samlade staten till följd av centralisering och införandet av enmyndigheter fått svagare ställning på regional nivå vilket försämrar möjligheten att uppträda tydligt och enhetligt mot medborgare, kommuner och företag. Utredningen lyfte också statens olika regionala indelningar som en försvärande faktor, liksom att länsstyrelserna med sina förutsättningar för att samla staten regionalt behöver en tydligare uppgift och verksamhetsidé.²²⁷

²²⁶ SOU 2007:10.

²²⁷ SOU 2012:81.

Indelningskommitténs delbetänkande ansåg också att länsstyrelserna med sitt horisontella uppdrag borde få ett tydligare uppdrag att samordna staten regionalt och att staten är asymmetrisk och fragmentiserad i sin regionala indelning. Kommittén nämner bland annat att behovet av samordnad regional indelning främst är relevant för myndigheter med särskild betydelse för samverkan inom regional utveckling och kopplingar till landstingens, kommunernas och länsstyrelsernas verksamheter.²²⁸

²²⁸ SOU 2016:48.

Bilaga 2. Genomförda intervjuer

- Statskontoret 2021-07-01
- Tillväxtverket 2021-09-16, 2021-09-24, 2021-11-30
- Verket för innovationssystem 2021-10-26
- Arbetsförmedlingen 2021-11-02
- Post- och telestyrelsen 2021-11-04
- Jordbruksverket 2021-11-08
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser 2021-12-03
- Riksantikvarieämbetet 2021-12-07
- Länsstyrelsen i Örebro län 2021-09-14
- Länsstyrelsen i Jämtlands län 2021-09-15
- Länsstyrelsen i Skåne län 2021-09-21
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län 2021-09-22
- Länsstyrelsen i Hallands län 2021-09-27
- Länsstyrelsen i Stockholms län 2021-09-30
- Region Halland 2021-09-30
- Region Västernorrland 2021-10-05
- Region Skåne 2021-10-05
- Region Jämtland Härjedalen 2021-10-07
- Region Stockholm 2021-10-11

Riksrevisionen har granskat regeringens organisering, styrning och uppföljning av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken. Politikens genomförande omfattar många politikområden och förvaltningsnivåer, vilket tydliggjorts ytterligare då politiken fått en än bredare inriktning mot hållbarhet, samhällsutmaningar och Agenda 2030.

Granskningen visar bland annat att den regionala utvecklingspolitiken ofta är kortsiktig och otydlig om ansvar och roller. Det har gett konsekvenser som parallella insatser med likartade mål och syften och att regioner och myndigheter måste tydliggöra roller sinsemellan. Uppdrag till myndigheter och erbjödanden till regioner ges ibland med kort framförhållning och den tid som finns för genomförande är ofta också kort. Otydligheten gäller främst regeringens syften, krav och förväntningar på myndigheternas arbete med regional utveckling. Rollfördelningen har blivit något tydligare över tid. Granskningen visar att regeringens resultatrapportering till riksdagen utvecklats men att regeringen kan göra mer för att undersöka politikens måluppfyllelse. Politiken har trots betydande förändringar inte utvärderats på över 20 år, det har gjorts få effektutvärderingar och det finns ingen interventionslogik som kopplar ihop politikens mål, resurser, insatser och aktörer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda den regionala utvecklingspolitiken, följa upp genomförandet av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 och att vara tydligare i styrningen av statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se

