

RiR 2005:6

# Regionala stöd

*– styrs de mot ökad tillväxt?*

ISBN 91 7086 039 4

RiR 2005:6

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till  
Regeringen  
Näringsdepartementet

Datum 2005-03-23  
Dnr 31-2004-0154

## Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?

Riksrevisionen har granskat på vilket sätt regeringen och ansvariga myndigheter har förändrat inriktningen av de regionala stöden i syfte att de ska få en ökad tillväxtinriktning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet, Nutek, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Länsstyrelserna i Värmlands respektive Västmanlands län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till granskningsrapporten.

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

Rapporten innehåller enbart rekommendationer riktade till regeringen. Nutek och länsstyrelserna berörs dock av rekommendationerna, varför rapporten överlämnas även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektörerna *Ingemar Delveborn* och *Viveka Karlestrand* har varit föredragande. Revisionschef *Annika Nordlander Finn* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Ingemar Delveborn

Viveka Karlestrand

*För kännedom*  
Länsstyrelserna  
Nutek  
Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens inriktning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Revisionsfrågor	12
1.3 Metod	12
1.4 Avgränsningar	12
1.5 Förtydligande av vissa begrepp	13
2 Stödformer och myndigheter	15
2.1 Stödformer	15
2.2 Myndigheter som ansvarar för stödgivningen	17
2.3 Regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram	18
2.4 Iakttagelser	19
3 Riksdagens ställningstaganden	21
3.1 Riksdagens beslut år 1997	21
3.2 Riksdagens beslut år 2001	22
3.3 Övriga ställningstaganden	24
3.4 Iakttagelser	27
4 Har målen blivit mer tillväxtinriktade?	29
4.1 Regeringens mål för Nuteks stödgivning	29
4.2 Regeringens mål för länsstyrelsernas stödgivning	31
4.3 SMART-kriterierna	34
4.4 Iakttagelser	34
5 Åtterrapporeringen till regeringen	37
5.1 Länens återrapporering i årsredovisningen	37
5.2 Nuteks återrapporering i årsredovisningen	39
5.3 Centrala resultatindikatorer	40
5.4 Återrapporering i särskilda rapporter	42
5.5 Iakttagelser	45
6 Har stödgivningens inriktning förändrats?	47
6.1 Har stödgivningen ändrats under senare år?	47
6.2 Preciseringar av regeringens mål	47
6.3 Vilka resultat är viktigast att uppnå?	49
6.4 Medlens fördelning på olika stödformer	49
6.5 Definieras begreppet tillväxt närmare?	50
6.6 Relationen till EG:s strukturfonder	51
6.7 Iakttagelser	51

7	Mätningar av stödets effekter	53
7.1	Länsstyrelsernas mätningar	53
7.2	Nuteks bedömning av stödets effekter	55
7.3	ITPS bedömning av stödets effekter	56
7.4	Iakttagelser	58
8	Information till riksdagen om stödets effekter	59
8.1	Företagsstöd	59
8.2	Projektverksamhet	61
8.3	Iakttagelser	62
9	Slutsatser och rekommendationer	63
9.1	Målen för de regionala stöden	63
9.2	Regeringens återrapporteringskrav	64
9.3	Förordningarna som reglerar stöden	65
9.4	Återrapporteringen till riksdagen	66
Bilaga 1	Enkät till länsstyrelser	69

# Sammanfattning

## Utgångspunkter för granskningen

Genom två riksdagsbeslut åren 1997 och 2001 fick regionalpolitiken en successivt ändrad inriktning. Ett nytt politikområde, Regional utvecklingspolitik, inrättades år 2002. Syftet är att få till stånd en ökad hållbar tillväxt på regional och lokal nivå, och därmed även nationellt.

Riksdagen har framhållit vikten av att denna politik kan följas upp på ett mer systematiskt sätt, bl.a. när det gäller ekonomisk tillväxt. Hur regeringen formulerar mål och återrapporteringskrav för att säkerställa en systematisk uppföljning av stöden blir därför särskilt betydelsefullt. Målstyrningen kompliceras av att det är många myndigheter på olika beslutsnivåer som ansvarar för stödgivningen, samt att stöden i stor utsträckning används för att medfinansiera regionala tillväxtprogram och EG:s strukturfonder, där målen är delvis andra.

Riksrevisionen har inte genomfört någon egen mätning av effekterna av stöden. I stället granskas hur de olika myndigheterna som har detta till uppgift arbetar för att säkerställa att systematiska mätningar och bedömningar av stödets resultat och effekter genomförs.

Mot denna bakgrund har följande frågor ställts i granskningen:

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

Granskningen omfattar de fem regionala stöd som har ett tillväxtfrämjande syfte och är av selektiv karaktär. Fyra av dessa stöd är riktade till företag, nämligen regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, selektivt sysselsättningsbidrag och såddfinansiering. Den femte stödformen är projektverksamhet, där stöd normalt inte ges till enskilda företag. Dessa fem stöd omsluter totalt ca 1,5 miljarder kronor årligen.

## Riksrevisionens slutsatser

Sammanfattningsvis visar Riksrevisionens granskning att varken mål- och resultatstyrningen eller de förordningar som reglerar stöden fullt ut har anpassats till den nya tillväxtinriktningen. Målen är inte tillräckligt

konkreta för att kunna följas upp. Det finns också brister i regeringens årliga återrapportering till riksdagen om effekterna av stöden.

### *Målen har inte fått en tydlig tillväxtinriktning*

Statsmakternas nya och mer tillväxtinriktade regionalpolitik innebär att begreppen hållbar utveckling och tillväxt har blivit centrala. Begreppen inbegriper en ekonomisk, en social och en ekologisk dimension.

Riksrevisionens slutsats är att målformuleringarna för de olika stöden inte har fått någon tydligare inriktning mot att skapa tillväxt genom de regionala stöden. I målformuleringarna för företagsstöden finns en fortsatt betoning på sysselsättningseffekter. Detta har påtagliga likheter med det synsätt som tidigare gällde inom regionalpolitiken, nämligen att betona sysselsättningsökning i det stödmottagande företaget.

De stödgivande myndigheterna bedömer att stödgivningen har fått en ökad tillväxtinriktning genom skapandet av tillväxtprogrammen. Samtidigt har de svårt att peka ut vad som har prioriterats annorlunda i dagens stödgivning jämfört med tidigare. Genomgående har de svårt att redovisa en konkret innebörd av begreppet tillväxt i samband med stödgivningen. De uppfattar också sysselsättningsökningar som det viktigaste att uppnå med den regionala stödgivningen.

### *Stödformerna saknar uppföljningsbara mål*

Näringsutskottet har vid olika tillfällen framfört tveksamhet över möjligheten att följa upp de allmänt hållna mål som regeringen formulerat för riksdagen. Regeringens mål- och resultatstyrning innebär mål på tre nivåer, politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren.

Riksrevisionens slutsats är att den fastställda målstrukturen inte utnyttjas för att formulera tydliga och mätbara mål för de aktuella stödformerna. De underliggande målen för verksamhetsgrenarna är sällan nedbrutna och tydligare än de mål som gäller för verksamhetsområdena. Målen är inte heller tillräckligt tydliga för att vara uppföljningsbara. Riksdagens och regeringens egna kriterier, om att mål ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta, är därmed inte uppfyllda.

De berörda myndigheterna, Nutek och länsstyrelserna, har dessutom olika mål för sin stödgivning även i de fall myndigheterna handlägger samma stödformer.



### *Brister i regeringens återrapporteringskrav*

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

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

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

### *Stödförordningarna är inte anpassade till målen*

Mål- och resultatstyrningen innehåller också andra målformuleringar och representerar parallella målstrukturer jämfört med stödförordningarna. Den inbördes relationen mellan målen och förordningarna blir därmed oklar.

I granskningen har också iakttagits svårigheter med att analysera stödgivningens effekter för mål inom jämställdhetspolitiken. Av förordningarna som reglerar regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag framgår att minst 40 procent av de nya arbetstillfällena i varje enskilt stödärende ska tillfalla vardera könet.

Detta krav inskränker möjligheterna i stödgivningen och anses inte möjligt att följa upp i varje enskilt fall. Förordningskravet har i stället kommit att fungera som ett mål på aggregerad nivå.

### *Återrapporteringen till riksdagen är otillräcklig*

I regeringens återrapportering till riksdagen redovisas inte de samlade effekterna av de regionala företagsstöden. Detta är i huvudsak en konsekvens av de nämnda bristerna i återrapporteringen från myndigheterna till regeringen.

Ett ytterligare problem är att det saknas ett redovisningssystem som kan koppla ihop utgifter ett visst år med senare års resultat.

Regeringens årliga information till riksdagen innehåller i stort sett enbart uppgifter om de stöd som beslutats under året. Detta är en brist, då effekterna av stödgivningen påverkas även av beslut fattade under tidigare år.

För projektverksamheten gäller att riksdagen inte får någon separat redovisning, trots dess stora anslagsmässiga betydelse.

## Riksrevisionens rekommendationer

Nedanstående rekommendationer syftar till att dels ge de regionala stöden en tydligare inriktning, dels göra stöden effektivare och mer uppföljningsbara.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen överväga följande:

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

# 1 Granskningens inriktning

## 1.1 Bakgrund

Syftet med regionalpolitiska företagsstöd har, sedan de infördes under 1960-talet, varit att förbättra förutsättningarna för företagens lokalisering samt öka sysselsättningen. I slutet av 1990-talet markerades av riksdagen en förändring av stöden i riktning mot att stöden skulle bidra till att främja tillväxten.<sup>1</sup> I ett nytt riksdagsbeslut 2001 markerades tillväxtaspekten ytterligare genom att det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik bildades.<sup>2</sup> Den regionala utvecklingspolitiken har ansetts betydelsefull för att få till stånd ökad lokal och regional tillväxt, och därmed också ökad nationell tillväxt.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att det finns indikationer på att denna omställning inte har genomförts fullt ut. Stödformerna inom politikområdet är i stort sett desamma som inom den tidigare regionalpolitiken. Mål och återrapporteringskrav beslutade av regeringen har heller inte förändrats nämnvärt. En relativt stor del av medlen används som medfinansiering till EG:s strukturfonder, vilket innebär risk för att dessa blir mer styrande än de mål som är formulerade för de enskilda stödformerna. Noterbart är även att näringsutskottet pekat på att det är viktigt att riksdagen får en bättre resultatinformation och ett säkrare beslutsunderlag för den regionala utvecklingspolitiken.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund beslutat att granska på vilket sätt regeringen och ansvariga myndigheter har förändrat inriktningen av de regionala stöden i syfte att de ska få en ökad tillväxtinriktning.

Avsikten med granskningen har varit att undersöka hur ansvariga myndigheter och regeringen beaktat den nya inriktningen mot tillväxt, samt hur dessa mäter och bedömer effektiviteten i stöden. Avsikten har däremot inte varit att mäta effekterna av de regionala stöden. Granskningen behandlar därför frågor om styrning och inriktning samt mätning av effekter, återrapportering och uppföljning. Den information som riksdagen får om stödets utveckling och effekter behandlas också i granskningen.

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:62, 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204-205.

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:4, 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118.

## 1.2 Revisionsfrågor

I rapporten granskas på vilket sätt som regeringen och ansvariga myndigheter har förändrat inriktningen av de regionala stöden i syfte att stöden ska bli mer tillväxtinriktade. Följande revisionsfrågor har ställts:

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

## 1.3 Metod

Informationsinhämtandet har skett genom intervjuer med företrädare för näringsutskottets kansli, Näringsdepartementet, Nutek, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och ett par länsstyrelser.

En enkät med frågor om mål och krav på uppföljning samt om medelsfördelning och effektmätning har skickats till länsstyrelser / samverkansorgan / självstyrelseorgan i de län där anslag 33:1 uppgick till minst 20 miljoner kronor för år 2004. Enkäten skickades till 19 länsstyrelser, självstyrelse- eller samverkansorgan, varav 18 har svarat.

I övrigt har Riksrevisionen tagit del av innehållet i ett antal dokument som har relevans för de aktuella frågeställningarna. Hit hör Nuteks och länsstyrelsernas årsredovisningar, regleringsbrev, uppföljningsrapporter, utredningar och sammanställningar av de olika stödformernas utfall och effekter.

## 1.4 Avgränsningar

I granskningen ingår de fem stöd inom anslag 33:1 som har ett tillväxtfrämjande syfte och är av selektiv karaktär, dvs. där prövning krävs i varje enskilt fall. Dessa utgörs av projektverksamhet, regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, selektivt sysselsättningsbidrag och såddfinansiering.

Det innebär att stöd till kommersiell service inom anslag 33:1 inte ingår i granskningen. Vidare ingår inte i granskningen den projektverksamhet som beslutas av regeringen.

## 1.5 Förtydligande av vissa begrepp

*Regionala stöd* är en term som i rapporten används som ett samlingsbegrepp för de fem stödformer som granskas.

*Företagsstöd* är ett samlingsbegrepp för fyra av de granskade stödformerna, nämligen de stöd som ges till företag. Dessa är regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, selektivt sysselsättningsbidrag och såddfinansiering.

*Projektverksamhet* kan delas upp i central respektive regional projektverksamhet. När begreppet används utan närmare precisering inbegrips både den centrala och den regionala projektverksamheten.

*Regionalpolitik* är ett begrepp som i denna rapport används på samma sätt som i allmänt ordbruk, nämligen som en samlingsterm för den politik som syftar till att trygga likvärdiga förutsättningar för samhällsutvecklingen i olika delar av landet. En bakgrund är behovet av att ha en term som är oberoende av att regeringen flera gånger bytt namn på politikområdet. Regeringen har under senare år använt begrepp som regional näringspolitik och regional utvecklingspolitik.



## 2 Stödformer och myndigheter

I detta kapitel presenteras kortfattat de aktuella stödformerna och stöd-givande myndigheter. Vidare redovisas finansieringen över anslag 33:1 fördelat på stödformer och myndigheter.

### 2.1 Stödformer

#### 2.1.1 *Projektverksamhet*

Stödet har som huvudsyfte att bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. Verksamheten regleras i förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken. Verksamheten ska främst bedrivas i programform, och stöd kan normalt inte lämnas till enskilda företag. Om ett projekt finansieras delvis med privata medel får bidrag lämnas med högst 50 procent av projektets utgifter. Beslut om projektmedel ska innehålla uppgifter om hur projektet ska följas upp och utvärderas. Stöd kan lämnas i hela landet med tyngdpunkt på regionalt utvecklingspolitiskt prioriterade områden

#### 2.1.2 *Regionalt utvecklingsbidrag*

Stödet kan beviljas till nyinvesteringar i byggnader och maskiner. Investeringarna kan även gälla utbildning, konsulttjänster, informationskampanjer, kunskapsspridning samt forskning och utveckling. Enligt förordningen (2000:279) om regionalt utvecklingsbidrag är syftet att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stöd kan lämnas i stödområdena A och B och ska styras till orter där det finns tillfredsställande förutsättningar för en varaktig sysselsättning. Minst 40 procent av de arbetstillfällen som tillkommer till följd av bidraget ska förbehållas vardera könet.

#### 2.1.3 *Landsbygdsstöd*

Stödet kan lämnas till privatägda små och medelstora företag. Även stora företag kan få stöd om de ingår i ett samverkansprojekt med små eller medelstora företag. I stort sett kan stödet utgå för samma typer av investeringar som regionalt utvecklingsbidrag. Enligt förordningen (2000:283) om landsbygdsstöd är syftet att främja investeringar, ökad sysselsättning

och tillväxt. Landsbygdsstöd är enligt EU-kommissionen ett s.k. stöd av mindre betydelse. Bidrag får därmed uppgå till högst 100 000 euro under en treårsperiod. Stöd kan lämnas i stödområdena A och B samt i gles- och landsbygd enligt länsstyrelsens avgränsning.

#### 2.1.4 Sysselsättningsbidrag

Stödet har samma syfte som det regionala utvecklingsbidraget, nämligen att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stödet kan lämnas till företag, myndigheter, vissa organisationer och kommuner. Bidraget kan endast lämnas om det leder till en faktisk ökning av antalet anställda. Sysselsättningsbidrag kan lämnas i stödområdena A och B. Minst 40 procent av det antal arbetsplatser som tillkommer till följd av stödet ska förbehållas vardera könet. Som framgår av tabell 1 har sysselsättningsbidraget minskat de senaste åren.

#### 2.1.5 Såddfinansiering

Stödet syftar till att förnya näringslivet genom att finansiera utveckling av tekniska produktidéer med stor tillväxtpotential i inledande fas. Stödet regleras i förordning (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet. Såddfinansiering kan beviljas som garanti eller villkorslån och täcker normalt högst 50 procent av den totala projektkostnaden. Såddfinansiering kan lämnas i hela landet. Som framgår av tabell 1 har såddfinansieringen ökat för varje år, men är fortfarande den minst utnyttjade stödformen.

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

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

Källa: Regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, Nutek.



### 2.1.6 *Förändringar av de regionala stöden från år 2005*

I budgetproposition 2004/05:1 utgiftsområde 19 aviseras vissa förändringar av de regionala företagsstöden. Enligt förslaget kommer regionalt beslutade regionala utvecklingsbidrag inom en del av stödområdet och regionalt beslutade sysselsättningsbidrag att avvecklas fr.o.m. juli 2005. Stöden avses vara kvar som instrument på central nivå och kommer att handläggas av Nutek. Förändringen gör det möjligt att öka användningen av medel för regional projektverksamhet.

## 2.2 **Myndigheter som ansvarar för stödgivningen**

### 2.2.1 *Nutek*

Nutek har till uppgift att såväl handlägga ärenden om regionalpolitiskt stöd som följa den regionalpolitiska stödgivningen och till regeringen rapportera iakttagelser av betydelse. Nutek ska också följa upp den regionalpolitiska stödgivningen samt samla in och genom bl.a. utbildning sprida erfarenheter från denna.

### 2.2.2 *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna handlägger merparten av de regionala företagsstödsärendena och ärenden om regionala projektmedel. De ska i övrigt verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska vidare följa och främja respektive läns utveckling samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet.

### 2.2.3 *Självstyrelse- och samverkansorgan*

Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan har i vissa län fått överta ansvaret från länsstyrelsen för delar av den regionala utvecklingspolitiken. Verksamheten vid självstyrelseorganen regleras i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. I dag finns två sådana självstyrelseorgan, i Skåne och Västra Götalands län. Samverkansorganens verksamhet regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. De utgör en sammanslutning av kommuner till kommunalförbund som fått särskilda uppgifter att svara för regionala utvecklingsfrågor. Som framgår av tabell 2 har självstyrelse- och samverkansorganens totala disponerade medel ökat för varje år som gått.

**Tabell 2.** Anslag 33:1 åren 2002–2005, tkr

År	Länsstyrelser	Självstyrelse/ samverkans- organ	Nutek	Totalt
2002	963 800	121 200	340 000	1 425 000
2003	975 000	163 600	300 000	1 438 600
2004	968 700	172 900	290 000	1 431 600
2005	925 100	213 500	319 700	1 458 300

Källa: regeringens regleringsbrev för respektive år.

#### 2.2.4 Organisationsutredningen för regional tillväxt

I december 2004 fattade regeringen beslut om en översyn av organisationen för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige åren 2007–2013.

En bakgrund till uppdraget är att det i dag finns olika organisationer för genomförandet av å ena sidan den nationella regionala utvecklingspolitiken och å andra sidan EU:s strukturfondsprogram. De senaste åren har flera myndigheter och organisationer påtalat behovet av en bättre samordning mellan de olika systemen.

Utredningen ska, enligt direktiven, lämna förslag på en nationell myndighet som ska ha en strategisk roll för att stödja såväl den nationella regionala utvecklingspolitiken och de kommande strukturfondsprogrammen. Syftet är att genomförandet av strukturfondsprogrammen i kommande programperiod ska ske samordnat med den nationella regionala utvecklingspolitiken.

### 2.3 Regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram

Regionala tillväxtavtal, numera regionala tillväxtprogram, infördes i Sverige efter ett riksdagsbeslut 1998. Idén är att olika regionala organ i samverkan ska formulera en utvecklingsstrategi för varje län. Programmen genomförs genom projekt som finansieras av både offentliga och privata medel. Tillväxtavtal upprättades i samtliga län i början av år 2000, men utan att några nya statliga medel tillfördes. De statliga medlen finansierar programmen till drygt 40 procent.

För år 2003 har enligt Nutek 93 procent av länens projektmedel beslutats i projekt som hänförs till de regionala tillväxtavtalen. Av de totala projekt-

medlen har 45 procent använts för att medfinansiera projekt inom EG:s strukturfondsprogram. En del av medlen går därför att hänföra till både tillväxtprogrammen och strukturfonderna.

## **2.4 Iakttagelser**

En rad myndigheter och andra organ som verkar på flera nivåer fattar beslut om regionala stöd. Trots att anslaget för stöden uppgår till ca 1,5 miljarder kronor årligen har flera av stödmyndigheterna relativt små belopp att fördela. Möjligheten att fritt välja mellan de olika stödformerna har inneburit att projektverksamheten blivit den alltmer dominerande formen av regional stödgivning.



## 3 Riksdagens ställningstaganden

I detta kapitel redogörs för riksdagens ställningstaganden om regionala stöd under senare år. De viktigaste besluten har tagits i samband med behandlingen av två propositioner, Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62) och Om en politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4). Dessutom har riksdagen behandlat frågor om regionala stöd i samband med de årliga budgetpropositionerna.

### 3.1 Riksdagens beslut år 1997

Riksdagen fattade år 1997 beslut om regionalpolitiken och den regionala näringspolitiken. Riksdagen godkände de förslag om mål och riktlinjer som regeringen lagt fram i proposition 1997/98:62 Regional tillväxt för arbete och välfärd. Riksdagens beslut innebar att

- ett nytt övergripande mål för den regionala näringspolitiken fastställdes, nämligen att "utifrån de förutsättningar som finns i varje region stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män",
- det övergripande målet för regionalpolitiken skulle behållas oförändrat från tidigare, nämligen "hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket",
- anslaget A 1 Regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19 även skulle få användas till s.k. såddfinansiering,
- i enlighet med riksdagens tillkännagivande till regeringen tillsattes en utredning med parlamentariskt inflytande för att studera effekterna av dagens regionalpolitik och för att utarbeta en strategi för regional balans, och utredningsarbetet skulle ha en bred inriktning och innefatta glesbygds- och landsbygdsfrågor.

#### 3.1.1 Regeringens bedömningar

Inför detta riksdagsbeslut hade regeringen vid tre tillfällen redovisat sina argument för en kommande, ny inriktning av den regionala näringspolitiken. Detta skedde första gången år 1995 (prop. 1995/96:222), då det framhölls att det finns variationer när det gäller förutsättningarna för företagsutveckling mellan olika delar av landet och att detta borde präglade den regionala näringspolitikens utformning mer än vad som dittills hade skett.

I budgetpropositionen (1996/97:1) redovisades att regeringen skulle initiera en ny regional näringspolitik. Syftet var att expandera framför allt små och medelstora företag. Denna politik avsåg att bättre utnyttja de samlade regional- och näringspolitiska resurserna för att landets ekonomiska tillväxt skulle bli så stor som möjligt och ge ökad sysselsättning i alla delar av landet. Några mer detaljerade mål för denna nya regionala näringspolitik formulerades dock inte i propositionen.

Det framhölls vidare att den regionala utvecklingen i ökad grad skulle bygga på fördjupade och långsiktiga länsvisa utvecklingsstrategier. Sektorsövergripande näringspolitiska insatser skulle i ökad utsträckning föras ned till de lokala och regionala nivåerna.

### 3.1.2 *Arbetsmarknadsutskottets bedömningar*

Enligt arbetsmarknadsutskottet skulle den nya inriktningen ses mot bakgrund av de ökade regionala obalanserna runt mitten av 1990-talet (se bet. 1997/98:AU11). Utskottet betonade att man i politiken även fortsättningsvis måste sträva efter likvärdiga levnadsvillkor i alla delar av landet. Denna politik med inriktning mot regional utjämning kunde dock mycket väl kombineras med åtgärder i syfte att underlätta företagets villkor och att ta till vara medborgarnas engagemang på lokal nivå.

Arbetsmarknadsutskottet framhöll också vikten av att den ekonomiska tillväxten i Sverige skulle öka genom att bättre tillvarata den tillväxtpotential som finns i landets alla regioner. Näringspolitiken skulle i högre grad regionaliseras och anpassas till lokala och regionala förutsättningar. Regionalpolitiken skulle genom samordning och effektivisering bedrivas med större kraft. Syftet var att stödja utvecklingen i särskilt utsatta regioner och ge dem förutsättningar för utveckling och tillväxt mer likvärdiga andra regioner.

## 3.2 **Riksdagens beslut år 2001**

Riksdagen fattade hösten 2001 beslut om ett nytt politikområde och ny inriktning för den regionala utvecklingspolitiken. Det skedde genom att ett antal förslag som regeringen lagt fram i proposition 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet godkändes. Beslutet innebar att riksdagen godkände regeringens förslag att

- slå samman politikområdet Regionalpolitik och verksamhetsområdet Regional näringspolitik till ett nytt politikområde benämnt Regional utvecklingspolitik,

- införa ett nytt övergripande mål för det nya politikområdet, nämligen ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”.

Förslaget att slå samman de båda aktuella politikområdena byggde på Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87), dvs. den utredning som tillsattes i samband med 1997 års riksdagsbeslut.

### 3.2.1 *Bakgrund till den nya inriktningen*

De bakomliggande orsakerna till inriktningen av den nya regionala näringspolitiken redovisades i regeringspropositionen (2001/02:4) och näringsutskottets betänkande (2001/02:NU4).

En orsak ansågs vara stora omvärldsförändringar i form av den snabbt internationaliserade ekonomin med allt hårdare konkurrens, EU-medlemskapet, avregleringarna på olika marknader och IT-utvecklingen. Dessa faktorer hade i sin tur förändrat villkoren för att bedriva en effektiv regional- och näringspolitik. Det poängterades att den regionala företagsmiljön och täta nätverk spelar roll för framgångsrika företag, genom att kunskap lätt överförs. För att Sverige ska utvecklas krävs att den mest kvalificerade produktionen klarar den internationella miljön. Regionerna har väsentligt olika förutsättningar att utveckla näringslivet, och därför hade behovet av att utveckla varje regions egna förutsättningar ökat.

En annan orsak var ett växande krav på helhetslösningar och samverkan mellan aktörer på internationell, nationell, regional och lokal nivå samt mellan en rad olika politikområden för att skapa förutsättningar för hållbar utveckling. Olika regionala aktörer skulle därför engageras för att utveckla näringslivet och åstadkomma hållbar tillväxt, som i sin tur ska leda till ökad sysselsättning.

Liksom vid det tidigare riksdagsbeslutet år 1997 påpekades även att den regionala obalansen vad gäller befolkningsutveckling tenderade att fortsätta att öka. Detta indikerade också att den dittills förda politiken behövde förändras.

### 3.2.2 *Syftet med det nya övergripande målet*

I den aktuella propositionen (2001/02:4) gav regeringen ett antal kommentarer till det redovisade övergripande målet. Riksdagen ställde sig bakom dessa kommentarer. Med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner avsågs att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta vara på den potential och livskraft som finns i alla regioner. Regional variation skulle fortsättningsvis ses som något nödvändigt.

Med begreppet hållbar avses att politiken ska bidra till en hållbar utveckling. Den hållbara utvecklingens tre dimensioner – den ekologiska, den ekonomiska och den sociala – är lika betydelsefulla och ömsesidigt beroende av varandra.

Det framhölls att den ekonomiska dimensionen ska vara fokuserad på betydelsen av tillväxt i ekonomin. Hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till en hållbar utveckling. Politiken skulle därför fortsättningsvis bidra till den hållbara utvecklingen genom att öka tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner och på så sätt öka även den nationella tillväxten. Den sociala dimensionen skulle fokuseras på välfärd, delaktighet, brett utbildningsutbud, väl fungerande arbetsmarknader samt social och kulturell mångfald. Den ekologiska dimensionen tog som utgångspunkt att dagens generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta till nästa generation.

Behovet av tillväxt betonades också genom att betydelsen av de regionala tillväxtavtalen framhölls. Vid tidpunkten hade dessa beslutats men ännu inte genomförts. Utskottet konstaterade att tillväxtavtalen skulle komma att utgöra en bas i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling.

Vidare framhöll utskottet vikten av att de regionalpolitiska insatserna följdes upp och utvärderades och att uppföljning av olika åtgärder och program regelmässigt planerades in.

### 3.3 Övriga ställningstaganden

Näringsutskottet har även kommenterat frågor om regionala stöd i samband med behandlingen av senare års budgetpropositioner, där föreslagna anslag och bemyndiganden för den regionala stödverksamheten har fastställts.

#### 3.3.1 *Behov av mer uppföljningsbara mål för de regionala stöden*

Ett återkommande tema är att utskottet redovisat tveksamhet inför möjligheten att följa upp de mål som formulerats för de regionala stöden. År 1999 uttryckte näringsutskottet tveksamheten på följande sätt:

*Mot bakgrund av de i propositionen angivna målen är det emellertid svårt att utvärdera den förda regionalpolitiken. Hur verksamheten inom utgiftsområde 19 har underlättat för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att skapa förutsättningar för uthållig ekonomisk tillväxt i stödföretagen, till rättvisa och valfrihet är inte möjligt att utläsa ur föreliggande budgetproposition. De mått som huvudsakligen används i regeringens resultatredovisning,*



*nämligen beräknad sysselsättningsökning och genomsnittlig subvention per arbetstillfälle, kan inte anses vara tillfyllest med nuvarande målbeskrivning.<sup>3</sup>*

I näringsutskottets betänkande 2002/03:NU2 noterades att resultatredovisningen i budgetpropositionen främst byggde på samma resultatindikatorer för olika regionalpolitiska delåtgärder som tidigare, dvs. antal nya arbetstillfällen, genomsnittlig subvention per förväntad ny årsarbetskraft samt investeringar som beräknas bli delfinansierade av stöden. Det noterades vidare att de resultat som redovisades för de selektiva regionalpolitiska stöden och den regionalpolitiska projektverksamheten enbart avsåg beviljade stöd under år 2001 och förväntade resultat i framtiden av dessa stöd.

Med hänsyn till att politiken vid denna tidpunkt var under omläggning och att en resultatredovisning utgående från det nya målet och de nya resultatindikatorerna skulle göras först under år 2003, avstod dock utskottet från att bedöma regeringens resultatredovisning vid detta tillfälle.

I samband med behandlingen av 2003 års budgetproposition ställde sig näringsutskottet i princip bakom de nya resultatindikatorerna som hade presenterats av regeringen (bet. 2003/04:NU2). Samtidigt framhölls att det vore värdefullt om den regionala utvecklingspolitiken kunde följas upp på ett mer systematiskt sätt än vad som dithills hade skett, bl.a. när det gäller ekonomisk tillväxt, sysselsättning och nystartade företag. Utskottet betonade liksom tidigare år den uthålliga tillväxtens betydelse och därmed även miljöpolitiken och jämställdhetspolitiken. Inte minst framhölls vikten av att de nya resultatindikatorerna även ska ge underlag för att redovisa resultatuppgifter fördelade på kvinnor respektive män och göra det möjligt att noggrant följa upp jämställdhetsmål.

Vid behandlingen av både 2002 och 2003 års budgetpropositioner framhöll näringsutskottet att det inte bara är åtgärderna inom utgiftsområde 19 Regional utveckling som syftar till att uppfylla målet inom den regionala utvecklingspolitiken; regionalpolitiska hänsynstaganden måste tas även inom andra politikområden.

### 3.3.2 *Riksdagens allmänna krav på målformuleringar*

Riksdagen har vid flera tillfällen<sup>4</sup> slagit fast att målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna. Det är också av värde om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör således inte vara för vagt eller allmänt formulerade.

---

<sup>3</sup> Näringsutskottets bet. 1999/2000:NU2.

<sup>4</sup> Se bl.a. bet. 2000/01:FiU20.

Utvärderingsarbetet borde bedrivas enligt vissa riktlinjer som preciseras i tio punkter:

1. Verksamhetsmålen bör formuleras på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp.
2. Resultatinformationen ska vara relevant i förhållande till de uppställda målen. Resultat och utveckling bör i större utsträckning än hittills redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal.
3. Regeringens redovisning till riksdagen ska ha sådan kvalitet att måluppfyllelsen kan bedömas av riksdagen.
4. Redovisningen ska i större utsträckning än hittills avse resultat och i mindre grad aktiviteter av typen vidtagna åtgärder eller pågående utredningar.
5. Redovisningen ska i ökad utsträckning, inte minst beträffande statliga insatser som är sektorsövergripande, avse verksamheter och i mindre grad myndighetsprestationer.
6. Kopplingen mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag bör förbättras samtidigt som anslagsberäkningarna bör göras tydligare och redovisas för riksdagen.
7. Grundläggande är att resultatanalysen är faktabaserad och inriktad på att bedöma föregående års resultat i förhållande till uppställda mål. En tydlig åtskillnad ska göras mellan å ena sidan resultatinformation och resultatanalys samt å andra sidan regeringens resultatbedömning.
8. För att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget bör motiven för regeringens bedömning och slutsatser framgå tydligt.
9. Redovisningens omfattning bör vara bättre anpassat till de statliga resursinsatsernas omfattning och till områdets politiska intresse. Detta innebär att budgetpropositionens totala omfattning kan få öka.
10. Dialogen mellan riksdagen och regeringen bör fortsätta. Från riksdagens och utskottens sida bör utgiftsområdesvisa diskussioner föras som tar upp såväl brister och förtjänster i den föregående budgetpropositionen som krav och förväntningar på kommande budgetpropositioner. Det bör vara en gemensam ambition för riksdagen och regeringen att ytterligare utveckla resultatstyrningen mot en budget fokuserad på resultat.

### 3.3.3 *Båda könen ska få ta del av stöden*

I det redovisade utskottsbetänkandet (2001/02:NU4) framhöll utskottet att det är en viktig uppgift inom närings- och regionalpolitiken att särskilt stödja

kvinnors företagande. Detta jämställdhetstänkande ska enligt utskottet genomgående prägla politiken, i syfte att främja tillkomsten av nya företag och tillväxt av befintliga företag. I betänkandet framhålls villkoret om att minst 40 procent av antalet arbetstillfällen som tillkommer till följd av stöden ska förbehållas det ena könet.

### 3.4 Iakttagelser

Sedan den moderna regionalpolitikens tillkomst har gradvisa förändringar skett avseende såväl geografi som innehåll. Från att främst ha varit inriktad mot regionalpolitiskt prioriterade områden har politiken kommit att omfatta alla delar av landet, dock fortfarande med viss tyngdpunkt lagd på de regionalpolitiskt prioriterade områdena. Politiken bedrivs i dag i huvudsak inom ramen för tillväxtprogrammen.

Riksdagen har genomgående ställt sig bakom den av regeringen initierade avvecklingen av politikområdet Regionalpolitik. Riksdagen har också ställt sig bakom det övergripande målet för det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik. Både regering och riksdag har redovisat flera skäl till den nya inriktningen. Det handlar om en förändrad omvärld, med ökad internationalisering och en insikt om behovet av att utveckla nya samarbetsformer. Därför har statsmakterna i ökad grad betonat tillväxten som en förutsättning för en framgångsrik regional utvecklingspolitik.

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

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



## 4 Har målen blivit mer tillväxtinriktade?

Med utgångspunkt i det av riksdagen antagna målet för det aktuella politikområdet har regeringen formulerat mål för de myndigheter som handhar de aktuella stöden. I detta kapitel granskas närmare om målen på olika nivåer har blivit mer tillväxtinriktade.

### 4.1 Regeringens mål för Nuteks stödgivning

Nutek kan besluta om tre av de fem aktuella stödformerna. Sedan år 2002 sorteras dessa in under politikområdet Regional utvecklingspolitik. Målet för detta politikområde är

*väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.*

Detta mål kan jämföras med vad som gällde mellan åren 1998 och 2001 för den s.k. lilla regionalpolitiken, som i sin helhet inbegrep de aktuella stödformerna. Målet var att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken. År 1997 var det övergripande målet för programmet Regional utjämning och utveckling att bidra till en balanserad regional utveckling som präglas av en uthållig ekonomisk tillväxt och ett högt resursutnyttjande i hela landet. Nutek skulle också bidra till att det offentliga systemet för regional näringslivsutveckling fungerade effektivt.

#### 4.1.1 Mål för verksamhetsområden

Stödformerna regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag är sorterade under verksamhetsområdet Kapitalförsörjning, fr.o.m. år 2005 benämnt Kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling. De senaste åren har målet varit

*hållbar ekonomisk tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.*

Under perioden 1998–2000 fanns s.k. effektmål med ungefär samma innebörd. År 1998 hette det att verksamheten skulle bidra till balanserad regional utveckling mellan landets olika delar samt inomregional balans i olika regioner som präglas av uthållig ekonomisk tillväxt, ökade investeringar och ökad sysselsättning.

Projektverksamheten är sorterad under verksamhetsområdet Programlagda utvecklingsprojekt (fr.o.m. år 2005 Programlagt regionalt utvecklingsarbete). För verksamhetsområdet gäller sedan år 2002 det allmänt hållna målet att

*medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling.*

Detta mål kan jämföras med åren före 2002, då målet var att initiera och stödja projekt som bidrar till att utveckla näringslivet i främst nationella stödområden och EG:s strukturfondsområden.

#### 4.1.2 Mål för verksamhetsgrenar

De två stödformerna regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag sorteras in under verksamhetsgrenen Företagsfinansiering. Detta är den lägsta målnivån. För åren 2004 och 2005 är samma mål formulerat som för verksamhetsområdet, dvs.

*hållbar tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.*

Jämfört med år 2003 är den enda skillnaden att målet då var ökad tillväxt i stället för hållbar tillväxt. År 2001 och 2002 användes formuleringen "medverka till ekonomisk tillväxt i stödföretagen" i stället för hållbar eller ökad tillväxt. För år 2002 gällde också ett förtydligande mål gällande sysselsättningsstödet, nämligen att maximala bidragsnivåer skulle beviljas i minskad utsträckning.

Jämfört med åren 2001–2004 användes fler mål under den tidigare perioden 1998–2000. Även då gällde målet om att Nutek i sin verksamhet med regionala utvecklingsbidrag aktivt ska medverka till ekonomisk tillväxt i stödföretagen och därmed bidra till att åstadkomma nya varaktiga arbetstillfällen. Dessutom fanns ett mål om att företagens ekonomiska tillväxt särskilt ska uppmärksammas vid prövning av ansökningar och att Nutek i sin verksamhet med sysselsättningsbidrag ska bidra till att åstadkomma nya varaktiga arbetstillfällen.

För år 1997 fanns en rad verksamhetsmål, bl.a. att Nutek i sin verksamhet med regionala utvecklingsstöd och lån till privata investmentbolag aktivt skulle medverka till att åstadkomma nya varaktiga arbetstillfällen genom att stimulera nyetableringar av företag samt nyanställningar inom befintliga företag inom stödområdena. Vid prövning av ansökningar om regionala utvecklingsstöd skulle en helhetsbedömning göras, varvid tillväxtaspekten särskilt skulle uppmärksammas. Vid den här tidpunkten fanns även mål om att det genomsnittliga bidraget per arbetstillfälle inte borde överstiga vissa

fastställda belopp samt att minst 40 procent av det antal arbetsplatser som tillkommer till följd av stöd skulle förbehållas vardera könet.

Projektverksamheten sorteras in under verksamhetsgrenen Stöd till program och processer. Här finns sedan år 2004 två mål formulerade, som båda beskriver en önskvärd inriktning av verksamheten. De lyder som följer:

*Ökad samordning mellan det övergripande planeringsarbetet för regional utveckling och de operativt inriktade regionala programmen.*

*Initiera och stödja programverksamhet och projekt, främst genom de regionala tillväxtprogrammen, som bidrar till en hållbar regional tillväxt.*

Det är ungefär samma mål som gällt för denna verksamhetsgren under åren 2002 och 2003, även om målen under dessa år var något mer utförliga. Under dessa två år fanns också ett mål om att Nutek skulle medverka till att genomförandet av de geografiskt avgränsade programmen inom EG:s strukturfonder skedde effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken. Detta mål återfanns under verksamhetsområdet EU-stöd år 2004.

Härutöver gällde målet att Nutek i samarbete med berörda organ skulle utveckla metoder för att åtgärder inom skilda sektorer skulle leda till en ut hållig ekonomisk tillväxt och en balanserad regional utveckling. Dessutom fanns målet att Nutek genom att initiera och stödja projekt skulle bidra till att utveckla näringslivet i främst nationella stödområden och EG:s strukturfondsområden.

## 4.2 Regeringens mål för länsstyrelsernas stödgivning

Länsstyrelsens verksamhet med de aktuella stödformerna sorterar under ett annat politikområde än Nuteks stödgivning, benämnt Regional samhällsorganisation. Målet för detta politikområde är

*att länen skall utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar.*

Skillnaden mellan länsstyrelserna och Nutek består när regeringen formulerar mål för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. För länsstyrelserna gäller att samtliga aktuella stödformer sorteras in under ett verksamhetsområde och en verksamhetsgren. Vidare gäller att verksamhetsområdena och verksamhetsgrenarna även inkluderar viss annan verksamhet.

I en bilaga till länsstyrelsernas regleringsbrev anges de andra politikområden som länsstyrelsernas verksamhet särskilt bidrar till måluppfyllelsen för. Ett av dessa utpekade politikområden är Regional utvecklingspolitik.

Ingen återrapportering ska dock ske för områdena om inte detta särskilt framgår av regleringsbrevet.

#### 4.2.1 Mål för verksamhetsområdet

Verksamhetsområdet introducerades år 2002 och fick benämningen Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete. Verksamhetsområdet fick samtidigt ett allmänt hållet mål som har varit detsamma sedan år 2003, nämligen

*ett långsiktigt hållbart förverkligande av den nationella politiken genom samordning och hänsynstagande till olika sakintressen.*

Detta mål kan jämföras med målet för det aktuella politikområdet, nämligen att "länen ska utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar".

#### 4.2.2 Mål för verksamhetsgrenen

Under det aktuella verksamhetsområdet återfinns stödgivningen inom verksamhetsgrenen benämnd Regional utveckling. För denna verksamhetsgren är följande mål formulerade som har bäring på de aktuella stödformerna för år 2005.

*Länsstyrelsen skall i län utan samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan samordna arbetet och processerna inom det programlagda regionala utvecklingsarbetet så att de bidrar till en hållbar regional utveckling. Kvinnor och män ska ha samma inflytande över det regionala utvecklingsarbetet och dess insatser samt få del av dem på lika villkor.*

*Länsstyrelsen skall, i län med samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan aktivt medverka till att arbetet och processerna inom det programlagda regionala utvecklingsarbetet bidrar till en hållbar regional utveckling. Kvinnor och män ska ha samma inflytande över det regionala utvecklingsarbetet och dess insatser samt få del av dem på lika villkor.*

*En hållbar tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.*

Den största skillnaden jämfört med året innan är att det sistnämnda målet om hållbar tillväxt i stödföretagen är nytt. I övrigt har målen i stort sett varit oförändrade sedan år 2002 och består som synes av ett allmänt hållet mål som liknar de mål som finns för verksamhetsområdet och politikområdet. Jämställdhetsmålet var år 2002–2003 formulerat på ett lite annorlunda



sätt. Det hette då att förstärkta jämställdhetsinsatser ska bedrivas och att möjligheterna till stöd till lokala och regionala resurscenter för kvinnor skulle uppmärksammas. Under åren 2002 och 2003 fanns också ett mål om att prioritera behovet av medfinansiering av regionala tillväxtavtal och geografiskt avgränsade strukturfondsprogram, men målet togs bort inför år 2004.

Jämfört med åren 2002–2004 fanns under åren dessförinnan fler och konkretare mål. Fram till år 1999 fanns även målformuleringar för de enskilda stödformerna. Vid prövning av ansökningar om regionalt utvecklingsbidrag skulle enligt ett mål en helhetsbedömning göras, varvid företagens tillväxtmöjligheter särskilt skulle uppmärksammas. Möjligheterna för stöd till små och medelstora företag skulle också beaktas särskilt, liksom projektverksamhet som innebar samarbete över länsgräns. När det gällde landsbygdsstöd skulle länsstyrelserna prioritera glesbygdsområden framför övrig landsbygd. Dessa mer preciserade målformuleringar togs bort år 2000.

#### 4.2.3 *Länsstyrelsernas syn på målformuleringarna*

Riksrevisionen har i sin enkät till länsstyrelserna ställt frågan vilken grad av vägledning som de aktuella målen för politikområdet Regional utvecklingspolitik och verksamhetsgrenen Regional utveckling ger vid beslut om inriktning av den regionala utvecklingspolitiken och stödgivningen.

När det gäller målet för politikområdet har fyra länsstyrelser angett att målet ger viss vägledning, medan elva länsstyrelser anser att vägledningen är dålig. Hos länsstyrelserna finns således en uppfattning att målet är otydligt och svårt att följa upp.

Flera av länsstyrelserna pekar på att målet innehåller ett antal begrepp som inte närmare definieras av regeringen. En av länsstyrelserna framhåller att målen är så otydliga att de lika gärna kunde gälla för andra offentliga organ, som kommuner, landsting och länsarbetsnämnder. En länsstyrelse menar att målformuleringen leder till att länsarbetsnämnderna spelar en mer avgörande roll för måluppfyllelsen.

När det gäller målen för verksamhetsgrenen är meningarna något mer delade. Ett antal länsstyrelser anser att målen inte ger tillräcklig vägledning i stödgivningen. En uppfattning som förs fram av flera länsstyrelser är att det förstnämnda målet åtminstone ger vägledning när det gäller att utforma regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsprogram.

När det gäller jämställdhetsmålet pekar flera län på att begreppet "inflytande" är svårångat trots en skenbar precision. En av länsstyrelserna har dock redovisat att det regionala utvecklingsprogrammet har författats av lika många män som kvinnor och att man eftersträvat en jämn könsfördelning i partnerskapen.

Riksrevisionen har i enkäten ställt frågan om länsstyrelserna själva preciserat dessa mål vad gäller användningen av medel för företagsstöd och projektverksamhet. De flesta har i sina svar antytt att de formulerar olika typer av mål, men få har till Riksrevisionen redovisat några egna mål där ambitionen varit att tydligt konkretisera de mål som givits av regeringen.

### 4.3 SMART-kriterierna

En utgångspunkt för regeringen vid formuleringen av mål är de s.k. SMART-kriterierna som introducerades i rapporten Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens (Ds 2000:63). För att uppfylla SMART-kriterierna ska målen vara:

- Specifika – de ska tydligt ange vad som ska uppnås.
- Mätbara – de ska vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.
- Accepterade – de ska vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som ska genomföra den aktuella verksamheten.
- Realistiska – de ska vara möjliga att uppnå.
- Tidsatta – tidpunkten då målen ska vara uppnådda ska anges.

Riksdagen har vid flera tillfällen slagit fast att målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna.

### 4.4 Iakttagelser

Någon tydligare inriktning i målformuleringarna mot att skapa tillväxt genom de regionala stöden är svår att skönja. Från 1997 och fram till i dag har det inrättats fler målnivåer, medan det totala antalet mål har minskat påtagligt. Syftesformuleringarna i de förordningar som reglerar de granskade stödformerna förändrades inte i samband med att det nya politikområdet skapades.

Den fastställda målstrukturen på flera nivåer, från övergripande mål för hela regionalpolitiken till mål för enskilda verksamhetsgrenar, utnyttjas inte för att formulera tydliga och mätbara mål för de aktuella stödformerna. Det förekommer t.ex. att mål för en verksamhetsgren är desamma som mål för den överordnade målnivån. Målen uppfyller inte regeringens s.k. SMART-kriterier som säger att målen bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

Målen för länsstyrelsernas respektive Nuteks stödgivning ser olika ut på alla målnivåer inom mål- och resultatstyrningsmodellen, trots att länsstyrelserna handhar samma stödformer som Nutek. För 2005 har dock Nutek och länsstyrelserna det gemensamma verksamhetsgrensmålet att skapa en hållbar tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.

Relationen mellan å ena sidan bestämmelserna i stödförordningarna och å andra sidan målformuleringarna i mål- och resultatstyrningen är oklar. Det finns mål- och syftesinriktade formuleringar i båda systemen.



## 5 Återrapporteringen till regeringen

I detta kapitel granskas närmare på vilka sätt regeringen får information om stödgivningen. Måluppfyllelsen redovisas främst genom särskilda återrapporteringskrav som regeringen ställer på myndigheterna.

De stödgivande myndigheterna rapporterar kontinuerligt in uppgifter om beslut om företagsstöd och projektverksamhet till Nutek via det datoriserade ärendehanteringssystemet STINS. Detta material ligger till grund för den årliga återrapporteringen till regeringen.

### 5.1 Länens återrapportering i årsredovisningen

#### 5.1.1 Återrapporteringskrav

Som framgår av kapitel 4 har länsstyrelserna ett par mål formulerade under verksamhetsgrenen Regional utveckling dit samtliga aktuella stödformer räknas.

Återrapporteringskraven har blivit färre under senare år. För år 2005 ska länsstyrelserna

- redovisa hur de regionala företagsstöden har integrerats med de regionala tillväxtprogramsprocesserna.

För verksamhetsåret 2004 fanns inget återrapporteringskrav som direkt rörde någon av de granskade stödformerna. År 2003 fanns däremot flera återrapporteringskrav som direkt berör stödformerna, nämligen att

- redovisa och motivera hur prioriteringarna mellan ändamålen (t.ex. regionala utvecklingsbidrag eller regional projektverksamhet) inom anslaget 33:1 har gjorts under året,
- redovisa vilket finansiellt stöd, inklusive regionala projektmedel, som givits till kommersiell service, samt
- redovisa och kommentera andelen beviljade medel under anslaget 33:1 som avser medfinansiering av regionala tillväxtavtal och geografiskt avgränsade strukturfondsprogram.

Som framgår finns inga krav på att redovisa effekter av de olika stödformerna.

Enligt Näringsdepartementet är det svårt att koppla utbetalningar ett visst år till tillväxt och sysselsättningseffekter. Därför bör verksamheten inte effektutvärderas av myndigheterna själva. I stället anser regeringen att

verksamheten ska utvärderas av oberoende myndigheter. ITPS är den myndighet som har regeringens uppdrag att initiera, beställa och utvärdera bl.a. åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken.

### 5.1.2 Exempel på länsstyrelsernas åiterrapportering för år 2003

Länsstyrelsernas redovisning varierar bl.a. beroende på att alla län inte har tillgång till samtliga stödformer, variation i medelstildelning samt att i vissa län sköts delar av stödgivningen av självstyrelse- eller samverkansorgan. Vi har studerat flertalet årsredovisningar för år 2003. Länsstyrelsernas redovisningar är ofta ganska kortfattade och ger i allmänhet inga djupare förklaringar eller motiveringar. Nedan visas några typiska exempel på redovisningar.

*Både i målet för regionalpolitik och för näringslivspolitik har ingått att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning. Länets tillväxtavtal har satt som mål att positionsförflytta länet från en situation som präglas av en kapitalintensiv produktion med hög bruttoregionprodukt och låg sysselsättning till en mer kunskapsdriven tillväxt som leder till ökad sysselsättning för både män och kvinnor. När det gäller den inomregionala balansen har Länsstyrelsen genom företagsstöden prioriterat utsatta kommuner och glesbygdsområden. Särskilda insatser för att bevara kommersiell service i glesbygd har också prioriterats.*

*I arbetet med de regionalpolitiska stöden har målet varit att inrikta stöden på en uthållig ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och inomregional balans. Stödet skulle medverka till 800 nya arbetstillfällen, därav minst 40 % för kvinnor. En riktlinje har varit att subventionen per nytt arbetstillfälle i genomsnitt ska uppgå till högst 100 000 kronor. Av kommunerna har x:s kommun varit högst prioriterad i och med att kommunen ingår i stödområde A.*

*Länsstyrelsen har prioriterat projektverksamheten för att uppfylla ambitionerna i tillväxtprogrammet (RTP). Det övergripande målet för projektverksamheten har varit att medverka till ökad tillväxt och sysselsättning.*

*Länsstyrelsen prioriterade åtgärder för ökad sysselsättning och nyföretagande och entreprenörskap. Det innebar åtgärder riktade mot näringslivet och stöd till enskilda företag. Stöd lämnades i form av företagsstöd, stöd till kommersiell service samt projektstöd. Projektmedlen användes för samordning av statliga insatser, samordnande servicelösningar i glesbygd samt insatser inom jämställdhetsområdet.*

I flertalet redovisningar beskrivs i allmänna ordalag hur de för budgetåret beslutade medlen har använts. Redovisningarna innehåller i princip aldrig några närmare uppgifter om vilka resultat eller effekter som uppnåtts under

året. Inte heller i det ovan citerade fallet med ett uppsatt mål om 800 nya arbetstillfällen redovisas måluppfyllelsen.

### 5.1.3 *Självstyrelse- och samverkansorganens åiterrapportering verksamhetsåret 2003*

Det ställs samma krav på åiterrapportering på självstyrelse- och samverkansorganen som på länsstyrelserna. Åiterrapporteringen skickas direkt till regeringen utan någon granskning av den årliga revisionen vid Riksrevisionen. Generellt sett är självstyrelse- och samverkansorganens redovisning fulligare än länsstyrelsernas. Detta beror troligen på att redovisningen sker i ett eget dokument och inte i en årsredovisning, som för länsstyrelsernas del även ska täcka in många andra områden.

## 5.2 Nuteks åiterrapportering i årsredovisningen

### 5.2.1 *Regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag*

Som framgår av kapitel 4 sorterar dessa två stödformer under verksamhetsgrenen Företagsfinansiering, där målet de senaste åren varit antingen hållbar eller ökad tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.

För detta mål har det inte funnits något krav på åiterrapportering i årsredovisningen vare sig för år 2003 eller 2004. För år 2005 ska Nutek redovisa hur stödgivningen avseende regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag samspelar med de regionala tillväxtprogrammen.

Då krav på åiterrapportering saknats de senaste åren sker inte heller någon åiterrapportering om dessa två stödformer i årsredovisningen. I årsredovisningen för 2003 fanns dock en kortfattad redogörelse och en redovisning av uppföljningsinsatser av enskilda stödärenden. Nutek konstaterade att den övervägande delen av alla stödföretag har uppfyllt sysselsättningsvillkoren och övriga villkor. Det framgår dock inte vad detta innebär i termer av ökad ekonomiskt tillväxt och nya arbetstillfällen eller hur stor andel av företagen som har uppfyllt villkoren. Det är därför svårt att ur årsredovisningen få en bild av den faktiska måluppfyllelsen genom den information som lämnas. Information om dessa stödformer finns i de särskilda rapporter som Nutek årligen ska inkomma med till regeringen. Rapporterna presenteras mer i detalj i avsnitt 5.4.

### 5.2.2 Projektverksamhet

Nuteks beviljande av projektmedel sorteras in under verksamhetsgrenen Stöd till program och processer. Här finns för åren 2004 och 2005 två allmänna mål formulerade, som båda beskriver en önskvärd inriktning av verksamheten.

Nutek har en rad återrapporteringskrav för verksamhetsområdet programlagda utvecklingsprojekt, varav följande främst gäller projektverksamheten:

*Redovisa och kommentera den strategiska inriktningen av program- och projektverksamheten och hur dessa har medverkat till ökad samverkan mellan olika politikområden och bidragit till en hållbar regional tillväxt.*

*Redovisa hur NUTEK har bidragit till utvecklingen och finansieringen av de regionala tillväxtprogrammen.*

Nuteks återrapportering i årsredovisningen för verksamhetsåret 2003 innehåller en redovisning av några av de viktigaste projekten. I övrigt är återrapporteringen kortfattad och innehåller få upplysningar om målluppfyllelsen:

*Nutek har under 2003 beslutat om finansiellt stöd med 98,9 miljoner kronor till 72 projekt. Verksamheten inriktas främst på projekt som syftar till att stärka näringslivets utveckling. Inom denna breda ansats prioriteras projekt som bidrar till att utveckla konceptet Starka regioner och RTA/RTP-processen<sup>5</sup> samt unika och lärande projekt. Projekten ska ha nationell tillämpbarhet, det vill säga det ska vara intressant att sprida erfarenheterna till andra regioner. Tyngdpunkten i verksamheten ska ligga vid regionala stödområden – nationella och EG:s strukturfondsområden.*

Projektverksamheten redovisas, liksom övriga stöd, i den särskilda rapport som årligen lämnas till regeringen och som närmare beskrivs i avsnitt 5.4.

## 5.3 Centrala resultatindikatorer

Utfall och effekter av stöden redovisas i huvudsak genom särskilda avrapporteringar till regeringen. I de särskilda rapporterna redovisas endast uppgifter om de stödbeslut som fattats under året. De centrala resultatindikatorer som enligt budgetpropositionen ska användas för verksamhetsåret 2004 redovisas i nedanstående tablå.

---

<sup>5</sup> RTA och RTP är förkortningar av regionala tillväxtavtal respektive regionala tillväxtprogram



Landsbygdsstöd och sysselsättningsbidrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förväntat antal nya arbetstillfällen uppdelat på kvinnor och män</li> <li>– Genomsnittlig subvention per förväntad ny årsarbetskraft uppdelad på kvinnor och män</li> <li>– Investeringar som beräknas delfinansieras av stöden (gäller endast landsbygdsstöd)</li> <li>– Antal kvinnor respektive män som finns anställda, samt kvinnor och män som finns på ledningsnivå på arbetsstället och i styrelsen i organisationen (gäller fr.o.m. 2004)</li> </ul>
Regionalt utvecklingsbidrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förväntat antal nya arbetstillfällen uppdelat på kvinnor och män</li> <li>– Genomsnittlig subvention per förväntad ny årsarbetskraft uppdelad på kvinnor och män</li> <li>– Investeringar som beräknas delfinansieras av stöden</li> <li>– Antal kvinnor respektive män som finns anställda, samt kvinnor och män som finns på ledningsnivå på arbetsstället och i styrelsen i organisationen (gäller fr.o.m. 2004)</li> <li>– Förädlingsvärde</li> <li>– Omsättning</li> <li>– Vinstmarginal</li> </ul>
Såddfinansiering	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Antal anställda och överlevnadsgrad 5 år efter beslutstidpunkten (fr.o.m. 2004)</li> <li>– Omsättningsökning fem år efter beslutstidpunkten (gäller fr.o.m. 2005)</li> <li>– Antal kvinnor respektive män som finns anställda, samt kvinnor och män som finns på ledningsnivå på arbetsstället och i styrelsen i organisationen (fr.o.m. 2004)</li> </ul>

För projektverksamheten finns inga centralt fastställda indikatorer. När medlen används som medfinansiering av EG:s strukturfonder följs dessa upp enligt regler för strukturfonderna. För dessa används indikatorerna

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

Enligt Näringsdepartementet bedrivs ett utvecklingsarbete för att i så stor utsträckning som möjligt kunna aggregera uppgifter från det regionala arbetet till nationell nivå. I arbetet ingår även att identifiera ett antal kärnindikatorer för den nationella uppföljningen.

Resultatindikatorerna som används för företagsstöden har utvecklats efter hand. Jämför man år 2004 med 2003 består skillnaden i att för 2003 skulle inte resultaten fördelas på kvinnor och män. Även uppgifter om antal anställda och uppgifter om kvinnor och män i ledningen tillkom för år 2004 liksom indikatorer för såddfinansieringen. Enligt Näringsdepartementet är avsikten med indikatorn antal kvinnor respektive män som finns anställda, samt kvinnor och män som finns på ledningsnivå på arbetsstället och i styrelsen i organisationen inte att mäta resultat utan att få en större kunskap och ett bättre beslutsunderlag avseende jämställdhet.

För åren 2001 och 2002 var indikatorerna, förutom för såddfinansiering, i princip beräknat antal nya arbetstillfällen samt genomsnittlig subvention per förväntad ny årsarbetskraft.

#### 5.4 Åtterrapporing i särskilda rapporter

Redovisningen av stödgivningens resultat och effekter till regeringen har under de senaste åren i huvudsak skett i särskilda rapporter i stället för i myndigheternas årsredovisningar. Ett skäl till detta är att det är svårt att få fram information om det föregående året i tid till årsredovisningen.

Regeringen har i regleringsbrev begärt att Nutek årligen inkommer med två rapporter. Den ena ska innehålla en redovisning av samtliga beviljade regionala företagsstöd och projektmedel. Rapporten publicerades senast år 2004 under namnet Regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet och har lämnats årligen till regeringen under en rad år.

Rapporten redovisar de indikatorer som anges i budgetpropositionen, men även andra uppgifter redovisas. Enligt Nutek är syftet med rapporten att redovisa var, till vilka branscher och i vilken omfattning länsstyrelserna, självstyrelseorganen, de kommunala samverkansorganen, Nutek och regeringen beviljat regionala medel i form av företagsstöd och projektverksamhet.

Den andra rapporten gäller enbart regionalt utvecklingsbidrag. Enligt regleringsbrevet ska Nutek sammanställa regeringens, Nuteks, länsstyrelsernas, de regionala självstyrelseorganens respektive samverkansorganens redovisningar av förväntade omsättnings-, vinstmarginals- och förädlingsvärdesförändringar samt sysselsättningsförändringar hos företag som beviljats regionalt utvecklingsbidrag. Bland annat ska resultaten, om möjligt, jämföras med utvecklingen i näringslivet i allmänhet i samma eller likartade regioner. Verket ska även bedöma resultatet. Verket ska vidare redovisa hur

nämnda uppföljningsmått påverkar verkets, länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens stödgivning.

#### 5.4.1 Regionalt utvecklingsbidrag

I de båda ovan angivna rapporterna har Nutek redovisat de uppgifter som regeringen begärt. Under år 2003 har totalt 167 preliminärt beviljade beslut fattats avseende regionalt utvecklingsbidrag. Av dessa redovisas resultatet av förväntade resultatmått från 145 ärenden. När det gäller förändringar av omsättning, vinstmarginal och förädlingsvärde redovisas en genomsnittlig procentuell förändring för hela landet. Den förväntade sysselsättningsförändringen redovisas i antal personer uppdelade efter kön.

Stödet redovisas dels på aggregerad nivå, dels separat för stöd beviljade av regeringen, Nutek respektive länsstyrelserna. Stödbeloppen redovisas fördelade per bransch och även den förväntade sysselsättningsökningen redovisas branschfördelad. Nutek redovisar också uppgifter om stöd som utgått till nyetablerade företag.

En mer samlad analys över stödets effektivitet saknas i stort sett. I den särskilda rapporteringen redovisar Nutek följande som en bedömning av resultatet år 2003.

*Av sammanställningen framgår att de företag som erhållit regionalt utvecklingsbidrag år 2003 förväntas uppvisa en god ekonomisk tillväxt samt sysselsättningstillväxt inom ca tre år, utifrån de resultatmått som rapporterats. Den största förändringen beräknas förädlingsvärdet svara för, som förväntas öka med 52 procent. Sysselsättningen förväntas öka med 1 058 personer varav 426 kvinnor, motsvarande en ökning på 20 respektive 32 procent. Omsättningen kommer enligt företagets prognoser öka med 36 procent och vinstmarginalen med 4,4 procentenheter.*

Nutek har också gjort följande bedömning av hur det har gått för stödföretag som tidigare erhållit stöd.

*Det har visat sig att utfallsvärdena varit väl överensstämmande med de förväntade värdena på samtliga resultatmått förutom på vinstmarginal. Vinstmarginalen har inte nått upp till de förväntningar som angetts. Anledningen till detta är att företagets kostnader har ökat mer än intäkterna. I övrigt följer utfallsvärdena de förväntade värdena väl under samtliga beslutsår förutom på 1999 års stödpopulation av företag där en viss avmattning kan skönjas.*

När det gäller faktiska sysselsättningsförändringar finns enligt Nutek inte användbara uppgifter att tillgå.

Beträffande uppdraget att jämföra de förväntade resultaten med näringslivet i allmänhet i samma eller likartade regioner bedömer Nutek att uppdraget inte är genomförbart. Anledningen till detta är, enligt Nutek, att prognostiserade resultat från en konstruerad kontrollgrupp troligtvis inte kommer att kunna uppnå den kvalitet som krävs för en godtagbar jämförelse.

#### 5.4.2 *Landsbygdsstöd och sysselsättningsbidrag*

För landsbygdsstödet beskrivs länsfördelat hur mycket stöd som beslutats under året, antal arbetsställen som erhållit stöd, investeringskostnaden som medfinansieras av stödet, förväntad sysselsättningsökning fördelad på kvinnor och män och beräknad subvention per förväntat nytt arbetstillfälle. På totalnivå redovisas hur stödet fördelar sig på stödområden respektive branscher.

Redovisningen av sysselsättningsbidraget är kortfattad. Minst 40 procent av det antal arbetsplatser som tillkommer till följd av stödet ska förbehållas vardera könet. Av de senaste årens rapporter från Nutek framgår att kravet inte är uppfyllt i alla län på en aggregerad nivå. Hur många undantag som meddelats från kravet framgår inte. Måluppfyllelsen analyseras inte heller av Nutek i rapporten.

#### 5.4.3 *Såddfinansiering*

Nuteks redovisar att länsstyrelsernas såddfinansiering år 2003 uppgick till 33,4 miljoner kronor, vilket nästan är en fördubbling av beloppet jämfört med år 2002. För såddfinansieringen redovisas endast antal arbetsställen som erhållit stöd och beviljade belopp fördelade på län och branscher.

Nutek kommenterar inte resultatet för denna stödform. Det finns heller inga förklaringar till den påtagliga ökningen mellan åren 2002 och 2003.

#### 5.4.4 *Projektverksamheten*

När projektmedel används som medfinansiering av EU:s strukturfonder följs dessa upp enligt regler för strukturfonderna. Här används följande indikatorer:

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

Den regionala projektverksamheten redovisas länsvis. Det framgår att 93 procent av stödbeloppet beslutades inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen för år 2003. Det var en ökning med två procentenheter jämfört med föregående år.

Andelen som utgör medfinansiering av EU-projekt redovisas också på länsnivå. År 2001 var medfinansieringen 67 procent av den totala projektverksamheten år, och år 2003 hade den minskat till 45 procent. Någon enkel förklaring till denna trendriktning ges inte. Det anges dock att de totala beslutsvolymererna i EU:s strukturprogram har minskat, vilket skulle kunna vara en förklaring.

I övrigt redovisas projektmedlens fördelning på olika insatsområden. Det framgår att Näringsliv är det dominerande området följt av Kultur och fritid. Det finns inte någon redovisning av i vilken grad projektmedlen har medfinansiering av andra aktörer eller hur stor andel av medfinansieringen som är offentlig respektive privat.

Som tidigare nämnts finns inga centrala resultatindikatorer för projektverksamheten. Däremot kan varje länsstyrelse i sin rapportering i STINS redovisa indikatorer i varje enskilt ärende. Enligt Nuteks redovisning användes 68 indikatorer för år 2002, varav 43 var unika. Vanligast förekommande indikatorer var arbetstillfällen, nya företag, antal aktiviteter, förstudie, antal projekt och deltagare. Dessa förekom, enligt Nutek, i mellan 100 och 500 beslut av ca 1 900 beslut totalt. Redovisningen av dessa indikatorer saknas i rapporten som avser projektmedel beslutade under år 2003.

#### 5.4.5 *Frågan om könsfördelning*

När det gäller regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag finns det krav i stödförordningarna om att minst 40 procent av den förväntade sysselsättningsökningen ska tillfalla vardera könet.

Nutek redovisar könsfördelningen på olika län och konstaterar att tydliga variationer föreligger. Flera län ligger påtagligt under det uppsatta målet, medan t.ex. Västernorrlands län visar på den högsta beräknade andelen kvinnor med 56 procent av beräknad sysselsättningsökning. Någon förklaring till dessa regionala skillnader ges inte.

## 5.5 **Iakttagelser**

Regeringens krav på återrapportering i särskilda rapporter från Nutek innebär att länsstyrelserna i stort sett inte behöver lämna någon återrapportering direkt till regeringen. Även Nuteks återrapportering i årsredovisningen är kortfattad och förhållandevis lite inriktad på att redovisa måluppfyllelsen.

Huvuddelen av anslaget 33:1 används för projektverksamhet. Trots projektverksamhetens stora omfattning saknas centrala resultatindikatorer för att följa upp verksamheten. Det finns heller inte någon redovisning av i

vilken grad projektmedlen har medfinansiering av andra aktörer eller i vilken utsträckning medfinansieringen är offentlig eller privat.

Det saknas en analys av utfallet i förhållande till målen på såväl aggregerad nivå som för de enskilda länsstyrelserna. Målet för företagsstöden är

*hållbar ekonomisk tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.*

I målet finns de olika aspekter som nämns i prop. 2001/02:4 om en politik för tillväxt och livskraft i hela landet. Enligt denna bör effekterna av politiken kunna avläsas utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. Indikatorerna är främst inriktade mot att mäta den sociala aspekten i form av sysselsättning och jämställdhet. Ekonomiska tillväxtfaktorer har hittills mätts enbart för det regionala utvecklingsbidraget, och den ekologiska dimensionen mäts inte alls i dag.

Varje stödform redovisas för sig, och det finns ingen analys eller bedömning av de olika stödformernas effektivitet i förhållande till målen. Det görs ingen analys av vad det betyder för måluppfyllelsen att projektverksamheten står för en allt större del av stödgivningen eller vad det betyder att vissa stödformer minskar i omfattning.

Indikatorerna för samtliga stödformer består endast av förväntade värden, och därmed saknas uppgifter om det faktiska utfallet av stöden. I vissa fall används också indikatorer med förväntade värden i två steg; först en förväntad sysselsättningsökning och sedan hur denna förväntade ökning förväntas fördela sig på kön.

Det råder olika uppfattningar om hur stor avvikelse mellan förväntat värde och faktiskt utfall som är normal. En faktor som spelar roll är vid vilken tidpunkt mätningen sker. Faktiska sysselsättningsökningar kontrolleras regelmässigt av stödgivaren endast fram t.o.m. slutredovisningen av stödet.

Nutek har konstaterat att under de senaste åren har kvinnornas andel av förväntade sysselsättningsökningar legat under kraven i förordningarna. År 2002 uppgick kvinnornas andel till 31 procent och år 2003 till 38 procent. Det görs dock inget försök att förklara varför kravet inte har uppfyllts dessa år.

Flera av indikatorerna mäter inte resultat. Antal kvinnor respektive män som finns anställda, samt kvinnor och män som finns på ledningsnivå på arbetsstället och i styrelsen i organisationen är statistiska värden uppmätta vid tidpunkten när stöd beviljas. De säger inget om resultat eller effekter av stödgivningen utan endast hur förhållandena var när stödbeslutet fattades.

## 6 Har stödgivningens inriktning förändrats?

I detta kapitel undersöks närmare hur stödgivningen bedrivs hos länsstyrelserna samt självstyrelse- och samverkansorganen. I första hand har frågor ställts om inriktningen på stödgivningen och om den blivit mer tillväxtinriktad under senare år. Kapitlet är i hög grad baserat på svaren i den enkät som gått ut till flertalet av landets länsstyrelser samt självstyrelse- och samverkansorgan.

### 6.1 Har stödgivningen ändrats under senare år?

I enkäten har frågan ställts om inriktningen av företagsstöd och projektverksamhet ändrats till följd av riksdagsbeslutet år 2001 och i så fall på vilket sätt ändringen har skett.

Majoriteten av länen svarar att förändringar har skett. Av dem som har svarat ja hänvisar de flesta till tillväxtavtalen och att dessa bidragit till att stödgivningen i dag är mer tillväxtinriktad, men utan att närmare precisera på vilket sätt.

Några svarar att en förändrad inriktning har skett genom att vissa sektorer eller geografiska områden har fått ökad prioritet. Jönköpings län och Västra Götalandsregionen har som exempel redovisat en ökad satsning på företagsutveckling, utbildning, forskning och infrastruktur. Kalmar framhåller att man inriktat sig på större projekt som syftar till samordningslösningar mellan samhällsliga och privata servicegivare. Norrbottens län beaktar i högre grad än tidigare geografisk spridning och vissa utsatta områden i länet. Västra Götalandsregionen har lagt en större del av projektmedlen i strukturfondsområden, vilka har getts en ökad regionalpolitisk prioritet.

Det finns också några länsstyrelser som svarar att det inte skett några förändringar att tala om. Dessa menar att de principer för stödgivning som tillämpats både tidigare och nu står i överensstämmelse med riksdagsbeslutet.

### 6.2 Preciseringar av regeringens mål

I enkäten till länsstyrelserna och samverkansorganen har frågan ställts om man gjort egna preciseringar av de mål som regeringen formulerat. Det kan då vara frågan om både preciseringar av mål- och resultatstyrningen och av

innehållet i stödförordningarna. En klar majoritet av länsstyrelserna har upp-  
givit att man gjort egna preciseringar, oftast redovisade i myndighetens  
verksamhetsplaneringsdokument. Samverkans- och självstyrelseorganen har  
däremot inte preciserat målen i samma utsträckning.

Vissa länsstyrelser har valt att formulera preciserade mål rörande para-  
metrar som antal nya företag, nya arbetstillfällen och bevarade arbetstill-  
fällen. En annan typ av prioriteringar är att ange en viljeinriktning vad gäller  
stödmottagare. I Norrbottens län har man t.ex. beslutat att det i stort sett  
enbart är nyföretagare som erhåller maximalt stöd.

I Västerbottens län har preciseringen inriktats på stödets mottagare.  
Prioriterade är nya företag med genomarbetade affärsplaner inom nya bran-  
scher och tillväxtbranscher, nystartade företag och företag på nya marknader  
och med nya produkter eller tjänster, företag som kan förväntas ge ökad  
export, strategiska företag med särskild betydelse för orten eller kommunen  
och då särskilt i inlandet samt företag i tidiga skeden av satsningar på  
tekniskt nyskapande produkter.

I många av fallen är de redovisade preciseringarna inte särskilt tydliga.  
Följande exempel kan ses som typiskt och är i stort sett en upprepning av  
centrala mål för stöden: "Stöden ska medverka till ekonomisk tillväxt i stöd-  
företagen med regionalt utvecklingsbidrag, sysselsättningsbidrag, lands-  
bygdsstöd, såddfinansiering och därmed bidra till att åstadkomma nya  
arbetstillfällen."

I många av länen anges som precisering att stöden ska uppfylla kraven i  
de regionala tillväxtprogrammen. Vissa län har också valt att formulera  
övergripande mål inom ett antal olika insatsområden.

Regionförbundet Kalmar har valt att formulera relativt tydliga mål som  
samtidigt är övergripande i den meningen att de inte bara gäller den aktuella  
stödgivningen. Inom arbetsmarknadsområdet ska utvecklingen av den totala  
lönesumman i länet vara över genomsnittet för landet, skillnaden i lönesum-  
ma mellan kvinnor och män minska, andelen personer i arbete i länet med  
utländsk bakgrund öka, antalet långtidssjukskrivna minska med 50 procent  
till år 2010 osv.

I något fall har man valt att formulera en vision snarare än preciseringar.  
I Örebro län är följande vision framtagna: "Vi ska använda vår erfarenhet,  
vårt kunnande och de pengar vi förfogar över till att hjälpa människor att  
lösa problem och finna nya vägar till regional utveckling. Det ska vi göra på  
ett sätt som bidrar till goda och likvärdiga levnadsvillkor för länets inne-  
vånare."



### 6.3 Vilka resultat är viktigast att uppnå?

I enkäten har länsstyrelserna och självstyrelseorganen getts möjlighet att redovisa vilka resultatfaktorer som man tillmäter störst värde. Prioriteringen av resultatfaktorerna har givits genom tre värdeomdömen: ej viktigt, viktigt och mycket viktigt.

När det gäller företagsstöden har man fått prioritera sju faktorer med tre prioriteringsomdömen. De sju faktorerna är nya arbetstillfällen, bevara arbetstillfällen, omsättningsökning, förädlingsvärdeökning, vinstmarginalökning, nya företag och jämnare könsfördelning.

Genomgående har länsstyrelserna svarat att alla dessa resultatfaktorer är viktiga eller mycket viktiga för företagsstöden. Alternativet ej viktigt angavs endast vid ett fåtal tillfällen.

Resultatfaktorn nya arbetstillfällen anses allra viktigast att uppnå, av 14 svarande har 12 svarat mycket viktigt och 2 viktigt. Svaren visar att sysselsättning och sysselsättningsökning är högprioriterade mål, trots att en ökad sysselsättning i ett företag inte nödvändigtvis bidrar till ökad tillväxt.

Relativt sett ansågs resultatfaktorerna ökad omsättning och bevarade arbetstillfällen vara minst viktiga, men även i dessa två fall dominerade svaren viktigt och mycket viktigt.

När det gäller projektmedlen har länsstyrelserna fått ta ställning till sex resultatfaktorer: nya arbetstillfällen, bevara arbetstillfällen, nya företag, kompetensutveckling, jämnare könsfördelning och förbättrad infrastruktur. Här var svaret mycket viktigt än mer frekvent.

De fyra resultatfaktorer som ansågs som allra viktigast att uppnå var att bilda nya företag, kompetensutveckling, jämnare könsfördelning och förbättrad infrastruktur. För dessa fyra faktorer har mellan 61 och 78 procent av länsstyrelserna, samverkans- och självstyrelseorganen svarat "mycket viktigt". När det gäller resultatfaktorerna att skapa nya arbetstillfällen respektive bevara arbetstillfällen dominerade svaret "viktigt".

### 6.4 Medlens fördelning på olika stödformer

Vi har i enkäten ställt frågan vilka faktorer som styr medlen inom anslaget 33:1 på olika stödformer. Svaren visar att det är många olika faktorer som påverkar denna fördelning.

Fyra av länsstyrelserna framhåller att fördelningen i hög grad är efterfrågestyrd, vilket kan tyda på att dessa länsstyrelser inte behöver säga nej till särskilt många ansökningar. Några av länsstyrelserna (Jönköping, Väster-norrland, Örebro) har svarat att fördelningen baseras på föregående års utfall. Blekinge nämner att man också vissa år har haft särskilda satsningar med viss inriktning.

Ett par av länsstyrelserna menar att konjunkturen och sysselsättningsläget inom länet påverkar fördelningen på stödformer. Jämtland har svarat att mer företagsstöd ges i högkonjunktur då förhållandevis mindre stöd ges till projektverksamhet. Kalmar län framhåller det aktuella sysselsättningsläget i olika geografiska delar av länet som grund för medelsfördelningen.

Några av länsstyrelserna uppger att fördelningen bygger på en medveten policy att nedprioritera vissa av stöden. Till exempel säger länsstyrelserna i Västernorrland och Värmland att de nedprioriterar sysselsättningsstödet.

Flera av länsstyrelserna framhåller att tillväxtprogrammen utgör en central prioriteringsgrund (Gävleborg, Kalmar, Norrbotten, Värmland). Ungefär lika många anger att medfinansieringen av EU-projekt är tydligt styrande (Jönköping, Norrbotten, Västerbotten, Örebro, Kalmar).

## 6.5 Definieras begreppet tillväxt närmare?

Då de regionala stödernas tillväxtfrämjande syfte kommit att betonas alltmer har vi i enkäten ställt frågan om man närmare försökt definiera eller precisera begreppet tillväxt i samband med stödgivningen.

Genomgående är svaren på denna fråga allmänt hållna. Ingen av de stödgivande aktörerna har redovisat någon mer utvecklad precisering av begreppet tillväxt relaterat till stödgivningen. Typiska svar är "tillväxt i ekonomin", "en generell ökning av ekonomins produktionskapacitet", "ökad sysselsättning" samt "nya jobb, nya företag och högre inkomster".

Västra Götalandsregionen redovisar en förhållandevis mer utvecklad tolkning av begreppet tillväxt. Man har kopplat tillväxt till begreppet hållbar utveckling, vilket i sin tur innehåller tre dimensioner: social, ekologisk och ekonomisk. Den sociala dimensionen handlar om behovet av delaktighet i beslutsfattande och stabila sociala och kulturella system. Den ekologiska dimensionen handlar om stabila ekologiska system, biologisk mångfald och hälsosam livsmiljö. Den ekonomiska dimensionen betonar bl.a. vikten av ekonomisk tillväxt, hög produktivitet och sunda finanser.

Värmlands län redovisar en liknande bred ansats i ett mål för det regionala utvecklingsarbetet. Faktorer som framhålls är ett konkurrenskraftigt näringsliv, sociala och miljömässiga drivkrafter, förbättrad jämställdhet, god folkhälsa och effektivt utnyttjande av naturresurser och energi.

## 6.6 Relationen till EG:s strukturfonder

Medel från anslaget 33:1 används ofta som medfinansiering av EU-medel och EU-projekt med delvis andra mål. En intressant fråga är därför om det uppstår en konflikt mellan mål och syften för respektive EU-medlen och de regionala stöden.

Merparten av länsstyrelserna, samverkans- och självstyrelseorganen svarar nej på denna fråga, dvs. någon konflikt föreligger inte. Fyra svarar dock att en konflikt av detta slag finns inbyggt i modellen. Om man svarat ja på denna fråga har man också i enkäten ombetts att närmare beskriva problemen.

Flera pekar på problemet att EG:s olika strukturfondsprogram täcker olika delar av ett län och att gränserna för mål 1- och mål 2-områdena inte överensstämmer med länsgränser. Ibland kan gränserna för målområdena även gå rakt igenom en kommun. Andra skillnader som nämns är att EU-medlen har mer strikta regler, att EU-medlen förbrukas i en annan takt under projektets gång jämfört med regionala stöd, samt att målen skiljer sig åt. Det pekas också i enstaka svar på att det saknas samordning mellan programdokumenten.

Däremot har ingen kommenterat förhållandet att EG:s strukturfonder har en viss betoning på att bevara arbetstillfällen.

## 6.7 Iakttagelser

Enkäten visar att många faktorer påverkar fördelningen av medel på olika stödformer. Valfriheten mellan stödformerna har lett till att olika prioriteringar görs i länen, vilket står i överensstämmelse med de intentioner som statsmakterna har ställt upp.

I flertalet län anser man att stödgivningen ändrat inriktning under senare år, främst genom att de regionala tillväxtavtalen kommit att styra prioriteringarna. Samtidigt anser flera av länsstyrelserna att det inte skett några förändringar att tala om i stödgivningen. De anser att de principer som vägleder stödgivningen i dag i praktiken också gällde tidigare.

Flertalet län anger att de preciserat regeringens mål för de olika stödformerna. De angivna preciseringarna är dock oftast allmänt hållna och av övergripande karaktär. I många län anges målen i de regionala tillväxtprogrammen som preciseringar. Dessa mål är visserligen ofta kvantifierade och därmed mätbara, men kopplingen till företagsstöd och projektmedel kan ibland vara avlägsen.

Av enkäten framgår att många olika mål är viktiga att uppnå i arbetet med de regionala stöden. Stöden ska ge nya arbetstillfällen, och de företag som tar emot stöden ska få en förbättrad vinstmarginal och ökat förädlings-

värde. De flesta anser också att det är mycket viktigt att stöden skapar nya företag och bidrar till ökad jämställdhet. Det är även mycket viktigt att projektmedlen bidrar till kompetensutveckling och förbättrad infrastruktur.

De stödgivande organen har genomgående svårt att närmare redovisa vad man menar med tillväxt i samband med regionala stöd. En förklaring kan vara att regeringen i sin styrning inte har försökt att närmare definiera vad som menas med tillväxt i samband med stödgivningen.

Det finns skilda uppfattningar mellan länen i frågan om det råder en motsättning mellan de regionala stöden och EG:s bestämmelser om strukturfonder. Vissa län menar att det inte finns någon besvärande konflikt, medan andra pekar på problem som kommer av skilda regelverk, skilda mål och skilda geografiska gränser.

Sammanfattningsvis talar skapandet av tillväxtprogrammen för att stödgivningen har blivit mer tillväxtinriktad, men i många fall anges inte tydligt vad företagsstöd och projektmedel ska bidra med när det gäller måluppfyllelsen. Vad som talar mot att stöden fått en tydligare tillväxtprägel är den bild som framkommit i enkäten, att stödmyndigheterna har svårt att peka ut vad som ska prioriteras i stödgivningen samt att de genomgående har svårt att redovisa en konkret innebörd av begreppet tillväxt i samband med stödgivningen.

## 7 Mätningar av stödets effekter

Länsstyrelserna, Nutek och ITPS har i olika sammanhang gjort mätningar för att uppskatta stödets effekter. I detta kapitel görs en kortfattad genomgång av dessa insatser.

### 7.1 Länsstyrelsernas mätningar

#### 7.1.1 Mätningar av företagsstödens effekter

Den sista stödutbetalningen i ett enskilt ärende får i princip inte göras förrän villkoren för stödet är uppfyllda. I enkäten har vi ställt frågan om länsstyrelserna, utöver detta krav, regelmässigt följer upp företagsstödens utfall på aggregerad nivå. Av 15 svarande har 10 svarat ja på frågan. En analys av svaren visar att enskilda stödärenden i stor utsträckning följs upp. Flera länsstyrelser, främst sådana som har en omfattande stödgivning, genomför regelmässigt bransch- eller stödvisa uppföljningar. Enkätresultatet antyder att spridningen i omfattning och ambitionsnivå är stor när det gäller att genomföra uppföljningar.

En resultatindikator som används i uppföljningen av företagsstöden är förväntat antal nya arbetstillfällen. En viktig fråga är hur väl dessa förväntningar överensstämmer med det faktiska utfallet. I enkäten ställs frågan om länsstyrelsen regelmässigt följer upp hur förväntade sysselsättningsförändringar överensstämmer med faktiska sysselsättningsökningar. Av 17 svarande har 11 svarat att uppföljningar regelmässigt görs för företagsstöden.

Det förekommer att länsstyrelserna gör uppföljningar en tid efter stödbeslutet och då studerar bl.a. sysselsättningsutvecklingen vid företagen. En osäkerhetsfaktor är att flertalet av de kontroller som har gjorts av den faktiska sysselsättningsökningen är gjord på aggregerad nivå av en grupp företag. Det innebär att en stor sysselsättningsökning vid ett företag, och där denna ökning kanske bara till viss del kan förklaras av stödet, kan kompensera för att det i flera andra fall inte har skett någon ökning alls.

Det finns också enstaka exempel på att länsstyrelsen studerat den faktiska ekonomiska utvecklingen vid stödföretagen. Ett sådant exempel är Länsstyrelsen i Örebro län som har studerat den ekonomiska tillväxten i

företag som erhöll landsbygdsbidrag åren 1999–2000.<sup>6</sup> En slutsats i rapporten är att ungefär hälften av företagen uppnår de uppsatta ekonomiska målen.

### 7.1.2 Mätningar av projektverksamhetens effekter

Samma frågor har ställts om projektverksamheten. Fem av 18 har svarat att man inte gör regelmässiga uppföljningar på aggregerad nivå. Ett av nejsvaren motiveras med att det i praktiken är omöjligt därför att projektverksamheten är så bred och varierad att det nästan blir ett aggregat per projekt.

En av länsstyrelserna som har svarat ja skriver att de gör bransch- eller områdesspecifika uppföljningar av projektverksamheten. Ett annan länsstyrelse skriver att

*En utvärdering ska svara på hur projektets specifika mål och aktiviteter genomförts och vilka resultat dessa gett. Särskild vikt ska fästas vid de erfarenheter som vunnits och som kan tillämpas i kommande verksamheter. Med detta fokus kan de utvärderingar som genomförs ha ett värdefullt lärande perspektiv och bidra till att projektverksamheten kvalitetssäkras och förbättras kontinuerligt.*

Det är något färre som följer upp sysselsättningseffekter av projektverksamheten än av företagsstöden. Detta kommenteras med att projektverksamheten i allmänhet inte har som huvudsyfte att öka sysselsättningen. Det förekommer dock att projekten också ska skapa sysselsättning, och det görs då i flertalet fall en avstämning i samband med att stödet slutredovisas. Vid den tidpunkten menar många av de svarande att det finns god överensstämmelse mellan förväntad och faktisk sysselsättningsökning. En länsstyrelse konstaterar i enkäten att det faktiska utfallet ofta är högre än det angivna, men det finns också uppfattningar om att korrelationen är svag. Hur länge sysselsättningseffekten varar är oklart trots att syftet är att skapa varaktiga sysselsättningsstillfällen.

I budgetpropositionen (2003/04:1 uo 19) under rubriken Regeringens överväganden konstateras följande:

*Länsstyrelsernas användning av projektmedel bör följas upp och ligga till grund för regeringens fortsatta överväganden.*

Vad som bör ingå i uppföljningen eller när och av vem den ska genomföras konkretiseras dock inte.

---

<sup>6</sup> Landsbygdsbidrag i Örebro län. En rapport om beviljat landsbygdsbidrag av Länsstyrelsen i Örebro län 1999–2000.

### 7.1.3 Egna indikatorer

I enkäten ställs också en fråga om länsstyrelserna använder egna resultatindikatorer för att mäta effekter av företagsstöd och projektverksamhet. Av de 14 svarande som handlägger företagsstöd har 5 svarat ja. Svaren visar att en av länsstyrelserna har egna resultatindikatorer för såddfinansieringsärenden och en annan har ett eget branschkodningssystem vid sidan om SNI-koderna, för att mäta det faktiska utfallet vad gäller stöd till t.ex. prioriterade branscher. Övriga som har svarat ja har redovisat indikatorer som rör utvecklingen på länsnivå där det inte går att utläsa vilka effekter som har uppnåtts just genom företagsstöden.

När det gäller projektverksamheten hänvisar flertalet "ja-svarande" till de läns specifika indikatorerna i tillväxtavtalen. En länsstyrelse kommenterar detta med att projektverksamheten ingår som en del av det regionala tillväxtprogrammet och att det finns indikatorer för detta program. Endast i ett fall sägs att det för varje projekt fastställs värden på ett antal indikatorer. Projektägaren redovisar i den slutliga projektredovisningen värdet för dessa indikatorer, och handläggaren poängsätter projektets långsiktiga effekter. På aggregerad nivå finns ekologiska indikatorer, ekonomiska indikatorer och sociala indikatorer som används för att följa upp det regionala tillväxtprogrammet. Indikatorerna mäter om länet utvecklas på ett hållbart sätt, och mätningar av dessa indikatorer görs varje år.

## 7.2 Nuteks bedömning av stödets effekter

Nutek ansvarar för den samlade rapportering som görs till regeringen. Nutek tar också initiativ till egna uppföljningsinsatser. Under 2004 kom till exempel rapporten Regionalpolitiska kostnadspåverkande företagsstöd – en översikt av tidigare genomförda utvärderingar med fokus på direkta bidrag. Rapporten sammanfattar ett antal av de hittills genomförda utvärderingarna samt försöker hitta gemensamma nämnare.

Även om de olika utredningarna och utvärderingarna på många sätt skiljer sig åt, menar rapportskrivarna att ett antal gemensamma nämnare kan skönjas. En återkommande slutsats i rapporterna är att s.k. dödviktsför-luster ska undvikas i samband med stödgivning, dvs. att undvika att bevilja stöd till insatser som skulle ha kommit till stånd även utan stödet.

En vanligt förekommande slutsats är att stöden bör fokuseras på innovativa investeringar för att förnya och vidareutveckla snarare än att konservera. En återkommande kritik mot stödverksamheten är de oklara målen med stöden, vilket gör dem svåra att följa upp och utvärdera. En slutlig gemensam nämnare är ambitionen att matcha stöden i Sverige med stödnivåerna i

övriga Europa för att undvika att internationellt rörliga verksamheter försvinner ut ur landet.

Nutek pekar på risken för att stödgivningen får karaktären av konstgjord andning, om investeringar beviljas stöd vilka inte har potential för långsiktig överlevnad.

## 7.3 ITPS bedömning av stödets effekter

### 7.3.1 Utvärdering av sysselsättningsbidraget

I en utvärdering av sysselsättningsbidraget som ITPS publicerade år 2003<sup>7</sup> konstateras att sysselsättningsbidraget är svårt att följa upp på grund av dess konstruktion. En komplicerande faktor är att stödet betalas ut under en femårsperiod och att subventionen minskar successivt under perioden. Ett annat problem vid effektutvärdering är att sysselsättningsökningen i företaget samtidigt är både målvariabel och en förutsättning för att bidraget ska betalas ut.

ITPS menar att det finns en paradox inbyggd i sysselsättningsbidraget – det ska ges till företag endast om bidraget är en förutsättning för att sysselsättningsökningen ska komma till stånd. Om ett företag verkligen är beroende av stödet för att anställa, kan det emellertid ifrågasättas om detta är ett livskraftigt företag på lång sikt. Samtidigt torde många företag ha genomfört anställningarna även utan stödet.

Utvärderingen tar främst sikte på den numera avskaffade generella stödformen. ITPS konstaterar dock att det selektiva sysselsättningsbidraget i större utsträckning används för att attrahera nya företag till regionen eller kommunen jämfört med det gamla generella stödet. Företag som fick selektivt bidrag år 1998 har en bättre sysselsättningsutveckling än gruppen som fick generellt bidrag, som i sin tur lyckats bättre än företag helt utan sysselsättningsbidrag.

Det har i olika sammanhang framförts kritik mot att sysselsättningsbidraget i alltför stor utsträckning går till branscher och företag i tillbakagång. ITPS slutsats är dock att samtliga selektiva regionala företagsstöd gått till tillväxtföretag i större eller betydligt större utsträckning än vad deras andel av sysselsättningen "motiverar". Enligt ITPS finns alltså inte fog för en sådan kritik.

---

<sup>7</sup> Sysselsättningsbidraget –Utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd A2003:006.



Slutligen konstaterades att andelen bidrag där maximalt stödbelopp beviljats är lägst för verksamhet som är nyetablerad. ITPS drog därför slutsatsen att stödet i än större utsträckning borde användas för att ge incitament till nyetableringar.

### 7.3.2 Förslag från ITPS om effektmätningar

ITPS fick i sitt regleringsbrev för år 2003 i uppdrag att föreslå hur den regionala utvecklingspolitiken ska kunna följas upp och effektutvärderas. Uppdraget avrapporterades den 31 maj 2004 genom rapporten Regional utvecklingspolitik – Hur följa upp och effektutvärdera?

När det gäller de aktuella företagsstöden anser ITPS att följande bör beaktas:

- Uppföljning och utvärdering ska främst baseras på verkliga utvecklingsförlopp, inte på stödföretagens egna prognoser om t.ex. utvecklingen av antalet anställda.
- Samma indikatorer bör följas upp för de olika typerna av företagsstöd. Detta för att det ska vara möjligt att i någon mån kunna jämföra stöden med varandra.
- Man bör kunna jämföra företag som fått flera olika typer av stöd. Denna typ av jämförande analys har gjorts inom arbetsmarknadspolitiken men ännu inte använts för svenska företagsstöd.

När det gäller projektverksamheten föreslår ITPS att projekt och regionala program bör utvärderas främst på regional nivå. En grundförutsättning är att försöka formulera realistiska mål och syften med uppföljning eller utvärdering. Enligt ITPS uppfattning är det troligen fruktlöst att relatera projektmedel till indikatorer på makronivå.

ITPS uppdrag har varit att analysera hela den regionala utvecklingspolitiken och föreslå hur denna ska följas upp och effektutvärderas. I sin avrapportering föreslår ITPS en modell med tre olika uppföljnings- och utvärderingsinstrument.

- Regionala hänsyn inom sektorspolitiken följs upp med ett antal indikatorer. En nationell aktör föreslås ta fram indikatormaterialet som också kan fungera som analysunderlag för länen och som diskussionsunderlag i dialog mellan regeringen och regionerna.
- Kapitalförsörjning i form av företagsstöd följs upp och effektutvärderas också av en nationell aktör. Resultat av utvärderingar bör påverka framtida medelsfördelning mellan olika typer av företagsstöd.

- Programlagda utvecklingsprojekt utvärderas med fördel på regional nivå och då främst genom processnära utvärderingar.

De indikatorer som i dag används kommenteras inte närmare i ITPS rapport.

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

## 7.4 Iakttagelser

Flera av länsstyrelserna följer regelmässigt upp en grupp stödärenden eller en enskild stödform. Det gäller framför allt länsstyrelser med en mer omfattande stödverksamhet. Uppföljningarna baseras emellertid ofta på uppgifter som lämnas av de enskilda stödmottagande företagen, vilket medför en viss risk för att värdena överskattas.

Det förefaller möjligt att mäta vissa kortsiktiga effekter av företagsstöden. Däremot är det svårare att få en uppfattning om effekterna kvarstår på sikt. Det är förenat med mätproblem att uppskatta de långsiktiga effekterna. Dels finns ett kausalitetsproblem, nämligen hur stor del av effekten som beror på stödet, dels är det svårt att lyfta resultaten från mikro- till makronivå eftersom man inte vet hur stöden har påverkat det omgivande näringslivet.

Det görs i dag få mätningar av projektmedlens effekter. Det är dock svårt att mäta effekterna av verksamheten eftersom projekten är av olika karaktär och spänner över flera utgiftsområden som kultur, utbildning och kommunikationer. Projektverksamhetens breda inriktning gör det också svårt att fastställa generella indikatorer.

Enligt den information som varit tillgänglig i granskningen har projektverksamheten främst offentlig medfinansiering. Detta kan jämföras med företagsstöden där det krävs minst 50 procent medfinansiering av det stödsökande företaget.

## 8 Information till riksdagen om stödets effekter

I detta kapitel beskrivs regeringens återrapportering till riksdagen, vilken huvudsakligen sker i budgetpropositionen i avsnittet Regional utvecklingspolitik. Under denna rubrik är redovisningen uppdelad på de olika verksamhetsområdena. De regionala företagsstöd som ingår i granskningen hör till verksamhetsområde Kapitalförsörjning och projektmedlen hör till verksamhetsområde Programlagt regionalt utvecklingsarbete.

### 8.1 Företagsstöd

#### 8.1.1 Ekonomisk tillväxt

Målet för verksamhetsområdet där företagsstöden ingår var under år 2003 ökad ekonomisk tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen. I målet definieras inte begreppet ekonomisk tillväxt. Målet kvantifieras inte heller såtillvida att det finns mål om den ekonomiska tillväxtens storlek eller hur många arbetstillfällen som bör skapas.

För det regionala utvecklingsbidraget görs en uppskattning av den förväntade ekonomiska tillväxten i stödföretagen. I budgetproposition (2003/04:1, uo 19), skriver regeringen följande:

*De företag som beviljats bidrag förväntas enligt Nutek uppvisa en god tillväxt inom cirka 3 år. Förädlingsvärdet förväntas öka på total nivå med 52 procent, sysselsättningen förväntas öka med 1 058 personer varav 426 kvinnor och 632 män, motsvarande en ökning på 20 respektive 32 procent. Omsättningen kommer enligt företagens prognoser att öka med 36 procent samt vinstmarginalen med 4,4 procentenheter. Nuteks uppföljning av bidrag som beviljats tidigare år visar att utfallen varje år varit väl överensstämmande med de förväntade värdena, förutom vinstmarginalen som inte har nått upp till de förväntningar företagen haft.*

#### 8.1.2 Nya arbetstillfällen och subvention per arbetstillfälle

I budgetpropositionen redovisas en samlad bedömning av beräknat antal nya arbetstillfällen och genomsnittlig subvention per arbetstillfälle som företagsstöden förväntas bidra till.

Under år 2003 fattades beslut om totalt ca 643 miljoner kronor i olika former av selektiva företagsstöd (exklusive såddfinansiering) i samband med investeringar. Dessa beräknas bidra till ca 4 800 nya arbetstillfällen. Genomsnittlig subvention per arbetstillfälle uppgår därmed till ca 132 000 kr.

Antalet arbetstillfällen som stöden förväntas bidra till att skapa har minskat under en rad år. Som en jämförelse kan nämnas att år 2000 förväntades stöden bidra till ca 8 500 nya arbetstillfällen.

#### 8.1.3 *Investeringar som beräknas delfinansieras av stöden*

De 596 miljoner kronor som beslutades för landsbygdsstöd och regionalt utvecklingsbidrag år 2003 beräknas delfinansiera investeringar i storleksordningen 2,5 miljarder kronor. För år 2000 beräknades stöden, som då uppgick till 616 miljoner kronor, delfinansiera investeringar på drygt 3 miljarder kronor.

#### 8.1.4 *Könskvoteringskravet*

För regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag finns ett kvoteringsvillkor. För att ett företag ska kunna beviljas något av dessa stöd gäller som huvudregel att minst 40 procent av det antal arbetstillfällen som tillkommer till följd av stöden ska förbehållas vardera könet. Villkoret ska uppfyllas i varje enskilt fall. För landsbygdsstödet finns inget villkor men den könsvisa fördelningen redovisas för samtliga dessa tre stödformer på en aggregerad nivå. Regeringen konstaterar att det har varit svårt att uppnå kvoteringsvillkoret med undantag för år 2000. Andelen kvinnor av den beräknade sysselsättningsökningen varierar kraftigt mellan olika län.

#### 8.1.5 *Samlad resultatbedömning av stödens effekter*

Under rubriken De viktigaste resultaten av insatserna inom verksamhetsområdena sägs följande om företagsstöden:

*Olika typer av regionala företagsstöd har under 2003 bidragit till att utveckla näringslivet.*

I sin samlade resultatbedömning av verksamhetsområdet lutar regeringen sig bl.a. mot studier gjorda av Nutek respektive ITPS. En sådan studie gjordes redan år 2000 av Nutek och slutsatsen var att stöden

*bidrar till att skapa sysselsättning och överlevnad på kort sikt men att dessa effekter inte kan beläggas på längre sikt.*

## 8.2 Projektverksamhet

Målet var under år 2003 att medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling.

Under rubriken Insatser redovisas den centrala projektverksamheten, regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram samt EG:s strukturfondsprogram. Det finns ingen specifik redovisning av den regionala projektverksamheten. Den ingår i redovisningen av regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram respektive EG:s strukturfondsprogram där projektmedlen i stor utsträckning används som medfinansiering. Redovisningen av projektmedlen görs därmed i en annan dimension. Resultatindikatorer inom de regionala tillväxtavtalen är samverkan och mervärde och för EG:s strukturfonder antal nya och bevarade arbetstillfällen uppdelat på kvinnor och män och antal nystartade företag uppdelat på kvinnor och män.

Uppnådda resultat för de regionala tillväxtavtalen åren 2000–2003 redovisas på följande sätt:

*Uppföljningarna visar att tillväxtavtalen bidragit till ökad samordning av insatser av betydelse för hållbar tillväxt i regionerna. Rapport om tillväxtavtalen – fjärde året, från augusti 2004, att samordningsansvariga för tillväxtavtalen bedömer att avtalsarbetet 2000–2003 stärkt möjligheterna till samordning av olika aktörers resurser. Det har även stärkt möjligheterna för nya typer av insatser och projekt att komma till stånd som annars inte skulle ha bedrivits.*

Vidare sägs att:

*en övervägande majoritet av de övriga myndigheter som deltagit i arbetet anser att tillväxtavtalen har bidragit till ett mervärde.*

EG:s strukturfondsprogram redovisas dels för programperioden 1995–1999, dels för den pågående programperioden 2000–2006. För den pågående perioden finns ännu inga resultat att redovisa. Under år 2004 redovisade ITPS en effektutvärdering av de geografiska målprogrammen. Huvudslutsatsen är att det inte går att spåra några effekter på den totala utvecklingen. Förklaringar till huvudslutsatsen kan enligt ITPS vara dels utvecklade programlogik när det gäller att genomföra programmen, dels utvecklade verktyg för att fånga upp aggregerade regionala effekter. De regionala projektmedlen nämns inte i redovisningen av strukturfonderna trots att dessa medel i hög grad medfinansierar strukturfondsprojekt.

### 8.3 Iakttagelser

Måluppfyllelsen för de regionala företagsstöden kommenteras knapphändigt i budgetpropositionen. Huvudslutsatsen är att olika typer av regionala företagsstöd har bidragit till att utveckla näringslivet. Eftersom målet om ökad ekonomisk tillväxt i stödföretagen inte kvantifieras, är det svårt att få en uppfattning om resultatet som redovisas är tillfredsställande eller ej.

För de regionala företagsstöden redovisas som huvudsakligt resultat beräknad sysselsättningsökning och beräknad subvention per arbetstillfälle, trots att det i näringsutskottets betänkande har redovisats att dessa mått inte kan anses tillfyllest mot bakgrund av de mål som ställts upp. Endast för det regionala utvecklingsbidraget används indikatorer om förväntad ekonomisk tillväxt.

Förordningskravet för regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag om att minst 40 procent av arbetstillfällena ska tillfalla vardera könet har varit svårt att leva upp till. Andelen kvinnor av den beräknade sysselsättningsökningen varierar också kraftigt mellan olika län. Förklaringar sägs vara att arbetslösheten fördelar sig olika på kön i olika områden och att flera av stöden till stor del beviljas industriföretag som har svårt att attrahera kvinnor. Av beskrivningarna i budgetpropositionen framstår det som om villkoret mer betraktas som ett mål än ett krav, även om undantag i vissa fall kan göras från förordningskravet.

De regionala projektmedlens användning nämns mycket kortfattat i budgetpropositionen. Det finns beskrivet att medlen används för att finansiera åtgärder inom ramen för tillväxtavtalen och som medfinansiering av strukturfonderna. Däremot saknas grundläggande information om hur medlen är fördelade länsvis eller till vilka olika insatsområden medlen ges. Det saknas också information om projektmedlens utfall och effekter.

I regeringens årliga information till riksdagen finns ett periodiseringsproblem inbyggt. I budgetpropositionen redovisas i stort sett bara uppgifter om de stöd som beslutats under året. Det gäller för såväl olika typer av sammanställningar av stöden som för de förväntade effekterna. Effekterna under ett givet år påverkas dock i hög grad även av beslut fattade under tidigare år. Enligt regeringen finns dock inget redovisningssystem som kan koppla ihop utgifter ett visst år med senare års resultat.

## 9 Slutsatser och rekommendationer

Denna granskning har regeringens styrning av de regionala stöden som utgångspunkt. Mål- och resultatstyrningens lämplighet i sig som styrmodell för regional stödgivning har däremot inte granskats.

Sammanfattningsvis visar Riksrevisionens granskning att varken mål- och resultatstyrningen eller de förordningar som reglerar stöden har anpassats till den nya tillväxtinriktningen. Målen är inte tillräckligt konkreta för att kunna följas upp. Det finns också brister i regeringens årliga åiterrapportering till riksdagen om effekterna av stöden.

Riksrevisionen utvecklar nedan sina slutsatser av granskningen. Riksrevisionen lämnar även ett antal rekommendationer som syftar till att dels ge de regionala stöden en tydligare inriktning, dels göra målen mer uppföljningsbara.

### 9.1 Målen för de regionala stöden

De stödgivande myndigheterna bedömer att stödgivningen fått en ökad tillväxtinriktning genom skapandet av tillväxtprogrammen. Det finns också indikatorer som tyder på en sådan ökad tillväxtinriktning, nämligen att sysselsättningsbidraget har minskat under senare år och såddfinansieringen ökat något.

Samtidigt anser några av länsstyrelserna att det inte skett några förändringar att tala om i stödgivningen. Generellt har också de stödgivande myndigheterna svårt att peka ut vad som har prioriterats annorlunda i stödgivningen, och de har svårt att redovisa en konkret innebörd av begreppet tillväxt i samband med stödgivningen. En förklaring kan vara att regeringen i sin styrning inte har försökt att närmare precisera vad som menas med tillväxt i samband med stödgivningen.

Granskningen visar att målformuleringarna för de regionala stöden inte har fått någon tydligare inriktning mot att skapa tillväxt. I målen för företagsstöden finns en fortsatt betoning på sysselsättningseffekter. Detta har påtagliga likheter med det synsätt som tidigare gällde inom regionalpolitiken, nämligen att betona sysselsättningsökning i det stödmottagande företaget. Enkäten visar också att de stödgivande myndigheterna uppfattar sysselsättningsökningar som det viktigaste att uppnå med den regionala stödgivningen.

Målstrukturen med tre nivåer utnyttjas inte för att formulera tydliga och mätbara mål för de aktuella stödformerna. De underliggande målen för verksamhetsgrenarna är sällan nedbrutna och tydligare än de mål som gäller

för verksamhetsområdena. Målen är inte heller tillräckligt tydliga för att vara uppföljningsbara. Riksdagens och regeringens egna kriterier att mål ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta är därmed inte uppfyllda. Näringsutskottet har också vid olika tillfällen framfört tveksamhet över möjligheten att följa upp de allmänt hållna mål som regeringen formulerat.

Flertalet län anger att de preciserat regeringens mål för de olika stödformerna. De angivna preciseringarna är dock oftast allmänt hållna och av övergripande karaktär. I många län anges målen i de regionala tillväxtprogrammen som preciseringar. Dessa mål är visserligen ofta kvantifierade och därmed mätbara, men kopplingen till företagsstöd och projektmedel kan ibland vara avlägsen.

En brist är att de inblandade myndigheterna, Nutek respektive länsstyrelserna, har olika mål för sin stödgivning även i de fall myndigheterna handlägger samma stödformer. De skilda målen gäller alla verksamhetsnivåer inom mål- och resultatstyrningen.

Regeringen bör mot denna bakgrund överväga följande:

- Att formulera mer konkreta och uppföljningsbara mål för stödformerna, särskilt på verksamhetsgrensnivån. De uppföljningsbara målen bör även bättre spegla de olika aspekterna av begreppet hållbar tillväxt.
- Att formulera målen så att dessa är lika för alla myndigheter som beslutar om ett visst stöd.

## 9.2 Regeringens återrapporteringskrav

Riksrevisionen har granskat vilken information regeringen får om de regionala stödens måluppfyllelse och effekter. De stödgivande myndigheterna rapporterar kontinuerligt in uppgifter om beslut om företagsstöd och projektverksamhet till Nutek via det datoriserade ärendehanteringssystemet STINS. Materialet ligger sedan till grund för den årliga återrapporteringen till regeringen.

Återrapporteringen görs främst i särskilda rapporter som sammanställs av Nutek. Varje stödform redovisas för sig, och det finns ingen analys eller bedömning av de olika stödformernas effektivitet i förhållande till målen.

Målet för företagsstöden är "hållbar ekonomisk tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män". I målet finns de olika aspekter som nämns i prop. 2001/02:4 om en politik för tillväxt och livskraft i hela landet. Enligt denna bör effekterna av politiken kunna avläsas utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. Indikatorerna är främst inriktade mot att mäta den sociala aspekten i form av sysselsättning och jämställdhet. Ekonomiska tillväxtfaktorer har hittills



mätts enbart för det regionala utvecklingsbidraget, och den ekologiska dimensionen mäts inte alls i dag.

Granskningen visar att det finns flera brister i regeringens krav på myndigheternas återrapportering av företagsstöden. Det finns få mått som mäter den ekonomiska tillväxten och inga som mäter den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar tillväxt.

Resultatmått som är kopplade till sysselsättning och sysselsättningsförändringar är de enda mått som används för samtliga företagsstöd. En annan brist är att det enbart ställs krav på att förväntade värden redovisas, varför det faktiska utfallet av företagsstöden inte återrapporteras. Det råder olika uppfattningar om hur stor avvikelse mellan förväntat värde och faktiskt utfall som är normal. En faktor som spelar roll är vid vilken tidpunkt mätningen sker. Faktiska sysselsättningsökningar kontrolleras regelmässigt av stödgivaren endast fram t.o.m. slutredovisningen av stödet.

Huvuddelen av anslag 33:1 används för projektverksamhet. Trots projektverksamhetens stora omfattning saknas centrala resultatindikatorer för uppföljning. Återrapporteringen blir därför knapphändig, och det saknas även redovisning av grundläggande uppgifter om verksamheten. Det är t.ex. inte möjligt att få fram uppgifter om i vilken grad projektmedlen medfinansieras av andra aktörer eller i vilken utsträckning medfinansieringen är offentlig eller privat. Vidare saknas en analys av utfallet i förhållande till målen på såväl aggregerad nivå som för de enskilda länsstyrelsernas stödgivning.

Regeringen bör mot denna bakgrund överväga följande:

- Att utveckla återrapporteringskraven för företagsstöd så att den ekonomiska och den ekologiska dimensionen ingår i återrapporteringen.
- Att utveckla återrapporteringskraven och indikatorerna för företagsstöden så att dessa består av krav på redovisning av verkliga utfall.
- Att utforma återrapporteringskraven för projektverksamheten på ett sådant sätt att de kan ge en samlad bild av utfallet av de anslagsmedel som används till projektverksamhet. Det bör t.ex. redovisas hur stor del av projektmedlen som är offentligt finansierade och där offentlig sektor är mottagare av stödet.

### 9.3 Förordningarna som reglerar stöden

I granskningen har konstaterats att stödförordningarna har delvis andra målformuleringar och representerar parallella målstrukturer jämfört med mål- och resultatstyrningen. Den inbördes relationen mellan målen och förordningarna blir därmed oklar.

Förordningarna innehåller heller inga närmare beskrivningar av hur den ekonomiska tillväxten och den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar tillväxt ska beaktas i stödgivningen.

I granskningen har också iakttagits svårigheter med att analysera stöd-  
givningens effekter för mål inom jämställdhetspolitiken. Av förordningarna som reglerar regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag framgår att minst 40 procent av de nya arbetstillfällena i varje enskilt stödärende ska tillfalla vardera könet.

Detta krav inskränker möjligheterna i stödgivningen och anses inte möjligt att följa upp i varje enskilt fall. Förordningskravet har i stället kommit att fungera som ett mål på en aggregerad nivå.

Regeringen bör mot denna bakgrund överväga följande:

- Att bättre anpassa innehållet i förordningarna för stödformerna till mål- och resultatstyrningen. Vidare bör övervägas att utforma könsvote-  
ringsvillkoret i förordningarna för regionalt utvecklingsbidrag och syssel-  
sättningsbidrag som ett mål på aggregerad nivå.

## 9.4 Återrapporteringen till riksdagen

Riksrevisionen har granskat regeringens återrapportering till riksdagen. Återrapporteringen görs i huvudsak i budgetpropositionen.

I regeringens återrapportering till riksdagen redovisas inte de samlade effekterna av de regionala företagsstöden. Detta är i huvudsak en konsekvens av de nämnda bristerna i återrapporteringen från myndigheterna till regeringen. Huvudslutsatsen i budgetpropositionen är att olika typer av regionala företagsstöd har bidragit till att utveckla näringslivet. Eftersom målet om ökad ekonomisk tillväxt i stödföretagen inte kvantifieras, är det svårt att få en uppfattning om resultatet som redovisas är tillfredsställande eller ej.

För företagsstöden redovisas som resultat beräknad sysselsättnings-  
ökning och beräknad subvention per arbetstillfälle, trots att det i närings-  
utskottets betänkande har redovisats att dessa mått inte kan anses tillfyllest  
mot bakgrund av de mål som ställts upp. Endast för det regionala utveck-  
lingsbidraget används indikatorer om förväntad ekonomisk tillväxt.

Ett ytterligare problem är att det saknas ett redovisningssystem som kan koppla ihop utgifter ett visst år med senare års resultat. Regeringens årliga information till riksdagen innehåller i stort sett enbart uppgifter om de stöd som beslutats under året. Detta är en brist, då effekterna av stödgivningen påverkas även av beslut fattade under tidigare år.

För projektverksamheten gäller att riksdagen inte får någon separat redovisning, trots dess anslagsmässigt sett stora betydelse. Kortfattat finns beskrivet att medlen används för att finansiera åtgärder inom ramen för tillväxtavtalen och som medfinansiering av strukturfonderna.

Däremot saknas grundläggande information om hur medlen är fördelade länsvis eller till vilka olika insatsområden medlen ges. Det saknas också information om projektmedlens utfall och effekter. Det görs heller ingen analys av vad det betyder för måluppfyllelsen att projektverksamheten står för en allt större del av stödgivningen.

Regeringen bör mot denna bakgrund överväga följande:

- Att utveckla den årliga informationen till riksdagen rörande både företagsstöd och projektverksamhet så att resultat och effekter i förhållande till uppsatta mål redovisas. I detta ligger också att utveckla redovisningssystemen så att information ges om stöd beslutade under tidigare år.



## Bilaga 1 Enkät till länsstyrelser

Dnr 31-2004-0154

Besvarat av länsstyrelsen i .....

Namn: .....

Telefon: .....

E-post: .....

1. Regeringen har formulerat mål som skall styra bl.a. användningen av medlen för allmänna regionalpolitiska åtgärder. Det är målet för politikområdet Regional utvecklingspolitik som lyder

*"väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet",*

och målen för verksamhetsgrenen Regional utveckling som lyder

*"länsstyrelserna skall medverka till att arbetet med regionala tillväxtprogram bedrivs effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken".*

*"kvinnor och män skall ha samma inflytande över utformningen av den regionala utvecklingspolitiken och dess insatser i länen på alla nivåer, samt få del av dem på lika villkor".*

a) Vilken grad av vägledning ger dessa mål för att besluta om inriktningen av den regionala utvecklingspolitiken i länet?.....

.....

b) Har Länsstyrelsen preciserat dessa mål när det gäller användningen av medlen för företagsstöd och projektverksamhet?

Ja  Nej

Om ja, hur ser de preciserade målen ut?.....

.....

.....

2. Har Länsstyrelsen ändrat inriktningen av företagsstöd och projektverksamhet som en följd av riksdagsbeslutet 2001 när det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik skapades och det nya målet "väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet" infördes?

- Inriktningen har ändrats genom att .....
- .....
- .....
- Inriktningen har inte ändrats

3. För de olika användningsområdena för anslaget finns vissa mål och syften angivna i de förordningar som reglerar respektive stödform. Har Länsstyrelsen utöver dessa formulerat egna mål för:

a) företagsstöd

- Ja  Nej

Om ja, vilka är målen? .....

.....

b) projektverksamhet

- Ja  Nej

Om ja, vilka är målen? .....

.....

4. I förordningarna som reglerar företagsstöd och projektverksamhet ställs vissa krav på uppföljning av varje enskilt ärende. Gör Länsstyrelsen, utöver dessa uppföljningar av enskilda stödärenden, regelmässiga uppföljningar av utfallet på en aggregerad nivå för olika stödformer, branscher mm?

a) företagsstöd

Ja, genom att .....

.....

Nej

b) projektverksamhet

Ja, genom att .....

.....

.....

Nej

5. Följer Länsstyrelsen regelmässigt upp hur faktiska sysselsättningsförändringar överensstämmer med förväntade sysselsättningsökningar för företagsstöd och projektverksamhet?

Ja, genom att .....

.....

Nej

6. Hur viktigt är det, enligt Länsstyrelsens uppfattning, att uppnå följande resultat med:

a) företagsstöd

	ej	viktigt	mycket
	viktigt		viktigt
• nya arbetstillfällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• bevara arbetstillfällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• omsättningsökning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• förädlingsvärdesökning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• vinstmarginalsökning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• nya företag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• jämnare könsfördelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

b) projektverksamhet

	ej	viktigt	mycket
	viktigt		viktigt
• nya arbetstillfällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• bevara arbetstillfällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• nya företag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• kompetensutveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• jämnare könsfördelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• förbättrad infrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Har Länsstyrelsen utformat egna resultatindikatorer för att mäta effekterna av företagsstöden?

Ja

Nej

Om ja, vilka är dessa? .....

.....

8. Har Länsstyrelsen utformat egna resultatindikatorer för att mäta effekterna av projektverksamheten?

Ja                       Nej

Om ja, vilka är dessa? .....

.....

9. Beskriv vilka faktorer som styr fördelningen av medel inom anslaget 33:1 på olika stödformer och projektverksamhet? .....

.....

Finns interna riktlinjer eller en policy för hur fördelningen skall göras?

Ja                       Nej

Om ja, beskriv riktlinjerna eller policyn .....

.....

10. Medlen under anslaget 33:1 används delvis som medfinansiering av EU-medel. Finns det enligt Länsstyrelsens uppfattning en konflikt mellan mål och syften för EU-medlens användning respektive mål och syften för företagsstöd och projektverksamhet?

Ja , därför att .....

.....

Nej

11. Hur beaktar och bedömer Länsstyrelsen konkurrenssituationen i företagsstödsärenden och i projektverksamheten? .....

.....

Finns en skriftlig fastställd policy?

Ja                       Nej



12. Den regionala utvecklingspolitikens tillväxtfrämjande syfte har med åren betonats alltmer. Har Länsstyrelsen försökt definiera vad som närmare menas med begreppet *tillväxt* i samband med de regionala utvecklingspolitiska stöden?

Ja                       Nej

Om ja, hur lyder definitionen?.....

.....

13. Får Länsstyrelsen någon återföring från regeringskansliet eller NUTEK när det gäller länets hantering och måluppfyllelse av företagsstöd och projektverksamhet?

Ja                       Nej

Om ja, beskriv vilken information som återförs .....

.....

.....



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – *för mycket och för lite*
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik