

Remissvar

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
E-post:
li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
li.rul.remissvar@regeringskansliet.se

Vårt ärendenummer: 2025/117
Ert ärendenummer: LI2025/01327

2025-09-26

Ang. betänkandet Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik (SOU 2025:85)

Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har mottagit rubricerad remiss av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet för yttrande.

Förslaget

I SOU 2025:85 föreslås ett nytt författningsförslag (lag om ändring i lagen 2010:630 om regionalt utvecklingsansvar) som ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Vidare föreslås i delbetänkandet att regionerna ska behålla huvudansvaret för det regionala utvecklingsarbetet enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar. Detta innebär att regionerna fortsätter ansvara för att utarbeta och fastställa strategier för länens utveckling, samordna aktörernas insatser, besluta om användning av vissa statliga medel, samt följa upp och redovisa resultat. Delbetänkandet fastslår ändå att det saknas en sammanhållen territoriell styrning av den territoriella politiken som innefattar både den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken. Därav finns i delbetänkande en

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Postadress
Studentplan 3
831 40 Östersund

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

huvudambition i att skapa en ökad tydlighet kring roller och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer. Staten och regionerna behöver enligt utredningen därför att ha ett delat ansvar för styrning och uppföljning: staten för nationell, strategisk styrning och uppföljning, regionerna för regionalt anpassad styrning och lokal uppföljning, allt i ett samordnat system med tydliga roller och ansvarsgränser. Staten ska på ett tydligare sätt än tidigare ta ett nationellt och övergripande ansvar för att följa utvecklingen i olika geografier och säkerställa att territoriella politiken når sina övergripande mål. Tidsperspektivet på de olika förslagen är fram till 2050. Förslagen ska därför vara tillräckligt användbara och robusta för att hålla under en lång tidsperiod.

I delbetänkandet betonas även att det saknas ett sammanhållet system för uppföljning av den territoriella politiken och därav föreslås att man tar fram en övergripande verksamhetslogik som visar tydligt hur önskade förändringar ska uppnås samt ge underlag för en samlad och sammanhållen uppföljning av hela den territoriella politiken. Även detta ses i betänkandet som ett viktigt led i att skapa ökad tydlighet i ansvar, styrning och lärande. I SOU2025:85 diskuteras även behovet av att slå ihop två politikområden till ett. Regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken har i grunden relativt likartade mål och i delbetänkandet görs preliminära bedömningar kring vad en sammanslagning av dessa två politikområdena skulle kunna innebära. I delbetänkandet görs inga direkta ställningstaganden om det är bättre med ett eller två politikområden, men man ser samtidigt detta som ett viktigt led i att en sammanslagning skulle kunna vara ett sätt att skapa ökad tydlighet inom båda politikområdena. Det vill säga underlätta genomförande och uppföljning av politiken och minska antalet överlappningar.

Tillväxtanalys övergripande bedömning

Innehållet i delbetänkandet liknar i mångt och mycket de observationer som Tillväxtanalys gjort avseende statligt finansierat företagsfrämjande inom regeringsuppdraget KN2024/01306. Området saknar en sammanhållen styrning varpå målen behöver bli tydligare liksom ansvarsfördelningen och möjligheten till uppföljning. Tillväxtanalys delar utredningens uppfattning att det krävs en mer samlad styrning från staten, tydligare mål och ansvarsfördelning med fokus på hur samverkan och samråd bör ske samt en bättre uppföljning av politikområdena. Även Riksrevisionen har kommit fram till liknande slutsatser tidigare.¹

Tillväxtanalys bedömning kring lagförslaget

Tillväxtanalys tillstyrker det författningsförslag som lämnas om förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar gällande samråd med det civila samhället samt hänvisning till bestämmelser om samråd med nationella minoriteter.

Tillväxtanalys bedömning kring att regionerna ska bibehålla det fortsatta huvudansvaret för det regionala utvecklingsarbetet

I betänkandet lyfts fram att ett viktigt skäl till att regionerna fick överta det regionala utvecklingsansvaret var att stärka den regionala förankringen i det regionala

¹ RIR 2022:08 Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, Stockholm 2022.

utvecklingsarbetet men att det finns olika uppfattningar om huruvida detta har uppnåtts eller ej. Det framhålls att det är regionerna som har det regionala utvecklingsansvaret men det är inte regionerna som har huvudansvaret för de flesta av de sakområden som den regionala utvecklingspolitiken berör. Det ansvaret finns istället hos andra aktörer, bland annat hos statliga myndigheter. En aspekt i det fortsatta arbete som kan fördjupas i slutbetänkandet är att regionerna och kommunerna styrs av förtroendevalda, till skillnad från statliga myndigheter som inte har samma direkta politiska styrning även om de styrs av regeringen. I detta ligger en inneboende skillnad i utgångspunkterna för det arbete som bedrivs i de olika verksamheterna. Detta påverkar såväl samverkan som genomförande och bör närmare diskuteras i det fortsatta utredningsarbetet. Ett annat strukturellt problem är att kommunerna, ur ett nationellt perspektiv men även inom länen, har väldigt skilda förutsättningar att delta och driva näringslivsarbete, vilket påverkar och begränsar möjligheterna till samverkan. Regionerna kan heller inte påverka kommunerna i någon större utsträckning utan förutsättningarna för att samverkan ska fungera på regional nivå vilar i hög grad på kommunernas goda vilja att delta. Därav behöver nog utredningen fundera extra kring hur de nya förslagen om en eller flera samverkansmodeller ska fungera i en sådan kontext och hur de på ett bättre sätt än tidigare kan lösa befintliga samverkansproblem.

Tillväxtanalys bedömning om utvärderingsperspektivet som lyfts fram i utredningen

Utredningens eftersträvan efter ökad tydlighet och styrning från statens sida, kräver samtidigt en ökad tydlighet från statens sida i att formulera tydliga målsättningar med den territoriella politiken på nationell nivå. Tillväxtanalys gör bedömningen att staten behöver fokusera på de långsiktiga strukturella utmaningarna som finns i olika delar av landet och utifrån de formulera egna nationella målsättningar med den territoriella politiken samt bistå och skapa goda förutsättningar för regioner att klara av sin egen regionala utvecklingspolitik. Det finns idag goda förutsättningar för uppföljning och utvärderingar av olika typer av tillväxtpolitiska insatser och det har gjorts en hel del på området. Vi vet även mera om hur det företagsfrämjande systemet ser ut och verkar i olika delar av landet. Vi är dock långt ifrån klara med det arbetet och Tillväxtanalys delar utredningens syn på att verksamhetslogiken behöver förstärkas framför allt gällande statens roll och målsättningar med den territoriella politiken. Det går inte att följa upp något om vi inte vet vad vi ska följa upp det emot. Här skulle utredningen kunna bistå med att tydliggöra ytterligare kring statens roll och var de behöver ta ett större ansvar i en framtida territoriell politik. I en tidigt publicerad rapport från Statskontoret gjordes en internationell belysning av hur olika länder organiserar och hanterar utmaningar med styrning och tvärspektoriell samverkan. I den rapporten föreslogs bland annat sektorsövergripande analyser och utvärderingar som ett sätt att följa upp den regionala utvecklingspolitiken med fokus på att göra samlade analyser av alla offentliga insatser med betydelse för den regionala tillväxten. Tillväxtanalys genomför regelbundna och avgränsade utvärderingar av olika tillväxtpolitiska åtgärder, vilket ger oss kunskaper om hur olika tillväxtpolitiska åtgärder fungerar i olika kontexter. Men här skulle andra territoriella uppföljningar kombinerat med fördjupade analyser vara ett bra komplement till sådana utvärderingsstudier för att peka ut problem och behov av insatser i specifika områden som formulerats som ett nationellt territoriellt ansvarsområde. Tillväxtanalys föreslår att utredningen funderar vidare och ger förslag på hur en sammanhängande

sektorsövergripande analys/uppföljning/utvärdering skulle kunna genomföras med passande tidsintervall.²

Tillväxtanalys bedömning om två politikområden

Tillväxtanalys har inga synpunkter på detta utan delar utredningens bedömning om att det finns fördelar med ett i stället för två politikområden men att det behöver utredas vidare om en sådant förslag är lämpligt att genomföra eller ej.

Tillväxtanalys medskick angående finansierings- och styrningsproblematiken

En central aspekt som berör regionernas förmåga att genomföra regionalt utvecklingsarbete är relaterat till deras finansieringssituationen som enligt delbetänkandet kommer att diskuteras i utredningens slutbetänkande. En viktig del i möjligheten för regionerna att utföra sitt uppdrag är medel och att dessa utvecklingspengar fördelas relativt rättvist utifrån att man har relativt likartade utmaningar. Om regionerna tilldelas medel för uppdrag som tilldelas enligt lag ska detta finansieras enligt den så kallades finansieringsprincipen som innebär att kommuner/regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Därför tillförs medel via utgiftsområde 25.

Riksrevisionen har tidigare undersökt problematiken med statlig underfinansiering inom delar av offentlig verksamhet.³ Ett specifikt regionalt problem som kan vidare undersökas är hur regioner påverkas av den tilldelning som sker via ordinarie fördelningsnyckel, det vill säga efter folkmängd. Exempelvis om 21 mnkr avsätts till regionerna så fördelas de inte jämnt ut utan efter folkmängd. Det innebär att de folkrikare regionerna får en större andel av medlen och kan i vissa fall innebära en underfinansiering för andra regioner och att de får det svårare att utföra de lagstadgade uppdragen. Ett medskick till utredningen är att undersöka vidare denna fördelningsnyckel och om det via andra anslag är möjligt eller önskvärt att fördela medel i rak tilldelning.⁴

SKR genomförde 2020 en kartläggning av finansiering av olika medel som går till regionalt utvecklingsarbete. I denna kartläggning ingick regionernas egna medel, EU-stöd, konkurrensprövade medel samt nationella kompensatoriska anslag. Vad SKR konstaterade var att det är stora skillnader mellan regionerna när det gäller hur stor tillgången är på medel per invånare för att främja den regionala utvecklingen. Exempelvis hade Norrbotten och Västerbotten år 2018 totalt 3 273 respektive 3 120 kronor per invånare medan Kalmar och Blekinge hade 860 kronor respektive 720 kronor per invånare till förfogande under det året.⁵ Även här finns det stora osäkerheter kring hur

² Statskontoret 2007:02 Joining-up for regional Development How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities, Stockholm 2007.

³ RIR 2018:08 Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? Stockholm 2018.

⁴ I prop 2021/22:159 om regional kompetensförsörjning avsattes 21 mnkr till regionerna för ökad arbetsbörda och nytt lagstadgat uppdrag (sidan 118-119). I BP22 anges i utgiftsbilagan för uo25 att medel tilldelas enligt den kommunala finansieringsprincipen (tabell 2.8 sid 28-29). Dvs, medel fördelades ut via fip uo25 och inte i rak tilldelning.

⁵ SKR Finansiering av regionalt utvecklingsarbete, Stockholm 2020.

sådana skillnader ska bedömas när vissa medelstilldelningar är regionalt orienterade med andra inte är det. Tillväxtanalys medskick till utredningen är att granska vidare om dessa regionala skillnader är rimliga eller ej.

Det finns även ett grundläggande problem med att olika tilldelningar av medel till regionerna bestäms av olika förordningar. Exempelvis, medel till regionerna fördelas bland annat ut via utgiftsområde 19 och det så kallade 1:1-anslaget, där regionerna tilldelas medel till projekt- och företagsstöd inklusive stöd till kommersiell service samt medel för hantering och uppföljning. Tilldelningen varierar mellan regionerna i storleksordningen 8–136 mnkr för 2025 och medlen är styrda av statliga förordningar och därmed begränsade i vad de får användas till. De regioner som har ekonomiska möjligheter avsätter därutöver egna resurser till regionalt utvecklingsarbete vilket varierar stort mellan de olika regionerna. Dessa medel, som kommer från regionernas skatteintäkter, kan användas på ett helt annat sätt än 1:1-medlen som är styrda av statliga förordningar. Detta skapar inte samma möjligheter för regionerna att bedriva regionalt utvecklingsarbete och framförallt inte samma möjligheter för företagen. Det vill säga, företag i en region kan beviljas medel för ändamål som inte är möjliga i ett annat län, även om behovet är detsamma.⁶ Om statens intention är att skapa konkurrenskraft i alla delar av landet behöver formerna för finansiering ses över. Detta gäller både vilka medel som det är lämpligt och rimligt att regionerna förfogar över samt hur de i så fall ska fördelas till och mellan regionerna. Denna diskussion gäller än mer då EU:s sammanhållningspolitik förändras. 1:1-anslaget används i hög utsträckning för medfinansiering till EU strukturfonder, framförallt i de norra delarna av landet som också har de största 1:1-anslagen. När nu sammanhållningspolitiken föreslås ändras redan under innevarande programperiod till att i större utsträckning avse säkerhet, motståndskraft och beredskap bör frågan om tilldelningen av EU-medel adresseras särskilt. Tillväxtanalys medskick till utredningen är att de olika finansieringskällorna sammantaget analyseras och konsekvens utreds för att finna bättre och mera likvärdiga förutsättningar för regionerna att bedriva regionalt utvecklingsarbete.

Slutligen vill Tillväxtanalys belysa vikten av tydlighet i styrningen och stödjer utredningens ambition att lämna konkreta förslag vad gäller den sammanhållna styrningen. Framför allt föreslås att fokus läggs på problematiken som tydligt beskrivs på sidan 92 där det konstateras att regionerna har en svår uppgift när de ska samordna insatser för att genomföra den strategi de har fastställt, eftersom de inte kan styra de statliga myndigheterna vars insatser de är beroende av. Myndigheterna lyder under regeringen och om signalerna från regering respektive region inte är förenliga ska de prioritera att följa regeringens styrning. Risker är att den regionala utvecklingsstrategin antingen inte går att genomföra eller att den blir tandlös och i praktiken inte får så stor effekt på insatser som har betydelse för länets utveckling. Detta är en grundproblematik i det regionala utvecklingsansvaret som tydligt behöver lösas ut, annars riskerar problembilden kvarstå oavsett nya former för samverkan.

⁶ Statskontorets rapport 2021:11 sid 32, SKR Finansiering av regionalt utvecklingsarbete s 21.

Tillväxtanalys bedömning kring framtida utmaningar i ett europeiskt perspektiv

Slutligen på sidan 35 i delbetänkande lyfts frågan kring utvecklingen av europeiska sammanhållningspolitiken och hur viktig den varit för både landsbygds- och den regionala utvecklingspolitiken. I delbetänkande betonas att de kommer följa frågan med stort intresse framöver och vad som kommer att ske efter 2027. Tillväxtanalys ser detta som en viktig fråga att bevaka och att det kan få stora konsekvenser på både resursfördelningen och på förändrade prioriteringarna inom den regionala utvecklingspolitiken. Frågan är om inte staten blir tvungen att ta ett större ansvar om framtida resurser i högre grad kommer att användas för infrastrukturella investeringar. Det här är kanske något som utredningen behöver lyfta framöver i det fortsatta arbetet och i konsekvensanalysen när de fördjupar sig i hur statens roll och ansvar ska se ut i den framtida territoriella politiken.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit analytiker Torbjörn Danell och Åsa Hernerud. I ärendets handläggning har även avdelningschef Håkan Gadd medverkat.

Sverker Hård
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164