

Regeringsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Rapport

Anslagsfinansiering, styrning
och uppföljning av
Tillväxtverket

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2024-02-22

Dnr: 2023-07605

ESV-nr: 2024:4

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Caroline Zakrisson

Förord

Ekonomistyrningsverket har fått i uppdrag av regeringen att analysera ändamålsenligheten i styrningen och uppföljningen av Tillväxtverkets anslag (se bilaga 1).

Annika Alexandersson, Emma Cars, Stefan Holmgren och Caroline Zakrisson har tagit fram denna rapport. Vi vill tacka de medarbetare hos Tillväxtverket som varit delaktiga under arbetets gång.

Ekonomistyrningsverket redovisar resultatet av uppdraget i denna rapport – Anslagsfinansiering, styrning och uppföljning av Tillväxtverket – som härmed är överlämnad. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2024-02-22

Clas Olsson
Generaldirektör

Caroline Zakrisson
Utredare

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Uppdraget	8
1.1 Avgränsningar och tolkning av uppdraget.....	8
1.2 Arbetsätt	9
2 Utgångspunkter för ekonomistyrning i staten	10
2.1 Regeringen styr myndigheterna.....	10
2.2 Den finansiella styrningen sker framför allt genom anslag.....	11
2.2.1 Två typer av anslag: förvaltningsanslag och sakanslag	11
2.2.2 Förutsättningarna varierar beroende på typ av anslag	13
2.2.3 Förvaltningsutgifter ska som regel inte finansieras från sakanslag.....	13
2.2.4 ...men vissa avsteg kan vara motiverade.....	14
2.3 Resultatstyrning genom mål och uppdrag	15
2.3.1 Mål och uppgifter för myndigheten	15
2.3.2 Resultatet av myndighetens verksamhet.....	15
3 Regeringens styrning och uppföljning av Tillväxtverket	17
3.1 Styrning genom finansiering	17
3.1.1 Anslagsfinansiering av förvaltningsutgifter	17
3.1.2 Anslag 1:4 Tillväxtverkets förvaltningsanslag	19
3.1.3 Anslag 1:5 Näringslivsutveckling	20
3.1.4 Anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder	21
3.2 Styrningen genom uppgifter, uppdrag och återrapportering	23
3.2.1 Tillväxtverkets uppgifter enligt instruktionen	23
3.2.2 Styrning genom regleringsbrev och regeringsuppdrag	24
3.2.3 Återrapportering av verksamhetens resultat.....	25
4 ESV:s analys	26
4.1 Tillväxtverkets verksamhet har förändrats men regeringens styrning har inte anpassats	26
4.2 Den finansiella styrningen är inte ändamålsenlig.....	27
4.2.1 Förvaltningsutgifter på sakanslag bryter riksdagens princip.....	27
4.2.2 Myndighetsledningens möjlighet att styra effektivt begränsas.....	28
4.2.3 Två sakanslag används till del likt förvaltningsanslag.....	28
4.2.4 Risk för att styrningen av NYPS och verksamt.se inte säkerställer kostnadskontroll	29
4.2.5 Förvaltningsutgifterna inte alltid tydliggjorda i uppdrag med beslutad finansiering	31
4.2.6 Ändrad finansiering ställer krav på planering, budgetering och uppföljning...	32
4.3 Uppdraget enligt instruktion och regleringsbrev är otydligt	32
4.3.1 Instruktionen är omfattande och saknar tydlig struktur	32
4.3.2 Formuleringarna i styrdokumenterna är liknande, men inte enhetliga	33

4.3.3	Långvariga och återkommande regeringsuppdrag riskerar tränga ut det långsiktiga uppdraget	34
4.4	Resultatredovisningen svarar mot instruktionen men uppfyller inte helt regeringens behov	34
4.5	Önskemål om att följa verksamheternas anslagsfinansiering – ett utslag av finansieringsmodellen	35
5	ESV:s förslag	36
5.1	Anslagsfinansieringen av förvaltningsutgifter bör samlas på förvaltningsanslaget ...	36
5.2	Anslagsvillkor bör som regel inte påföras förvaltningsanslaget	36
5.3	Anslagsändamålen behöver ses över för att spegla en ändrad finansiering	37
5.4	För verksamt.se och Nyps behövs långsiktiga planer för att tydliggöra kostnaderna	37
5.5	Styrdokumentet bör vara aktuella och harmoniera i syfte att stödja en långsiktig finansiering	38
5.6	Långvariga uppdrag bör inkluderas i instruktionen	38
5.7	Resultatredovisningen bör vara anpassad till regeringens behov	39
5.8	Tillväxtverket behöver säkerställa en ändamålsenlig planering, budgetering och uppföljning	40
6	Förslagets konsekvenser på anslagsstyrningen	41
6.1	Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	43
	Anslag 1:2 ap.18 Stöd till produktion av audiovisuella verk	43
	Anslag 1:6 ap.4 Konsulentverksamhet hemslojd	43
	Anslag 4:3 Nämnden för hemslojdsfrågor	43
6.2	Utgiftsområde 19 Regional utveckling	43
	Anslag 1:1 ap. 23 Stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden	44
	Anslag 1:1 ap. 24.1 Regionala tillväxtåtgärder – del till Tillväxtverket	44
	Anslag 1:3 ap. 2 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020 och anslag 1:4 ap. 1 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027	48
6.3	Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	49
	Anslag 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor	49
	Anslag 1:17 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur ap. 6 Landsbygdsstöd - Statsbidrag kommuner	50
6.4	Utgiftsområde 24 Näringsliv	50
	Anslag 1:5 Näringslivsutveckling	50
	Bilaga 1. Uppdraget	52

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i uppdrag av regeringen att analysera ändamålsenligheten i styrningen och uppföljningen av Tillväxtverkets anslag. Av uppdraget framgår att ESV:s analys ska genomföras med allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning i staten som grund.

I praktiken finns två typer av anslag på statens budget: förvaltningsanslag och sakanslag. Förvaltningsutgifter, exempelvis utgifter för personal och lokaler, ska som regel finansieras från en myndighets förvaltningsanslag medan transfereringar och vissa investeringar ska finansieras från sakanslag. Tillväxtverkets förvaltningskostnader för 2023 finansierades till drygt 50 procent av myndighetens förvaltningsanslag.

För budgetåret 2023 disponerade Tillväxtverket anslagsmedel för förvaltningsutgifter på elva anslagsposter på nio anslag inom fyra utgiftsområden, inklusive två anslagsposter på ett anslag som finansierar Nämnden för hemslöjdsfrågors verksamhet. Dessa anslagsposter var i sin tur styrda genom ett antal separata anslagsvillkor. Det innebär en komplex och detaljerad finansiell styrning av myndigheten.

Tillväxtverkets huvuduppgift enligt myndighetens instruktion är att ”främja hållbar näringslivsutveckling, förenkla för företag och främja en hållbar regional tillväxt i alla delar av landet. Myndigheten ska även genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken.”

Myndighetens uppgifter sträcker sig över flera utgifts- och politikområden och är delvis överlappande mellan tre departements ansvarsområden. Det breda uppdraget ska ge myndigheten möjlighet att skapa synergieffekter genom att arbetet med olika uppgifter till del går in i och stödjer varandra. Det ställer krav på att styrning, återrapportering och uppföljning av verksamheten har ett helhetsperspektiv.

ESV bedömer att den finansiella styrningen av Tillväxtverket inte är ändamålsenlig och riskerar att medföra att statens medel inte används effektivt. Detaljstyrningen av finansieringen innebär att myndighetsledningens möjligheter att ta sitt verksamhetsansvar enligt myndighetsförordningen (2007:515) begränsas, dvs. att kunna säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt över tid.

Vidare konstaterar ESV att finansieringen av Tillväxtverket inte är i enlighet med riksdagens principer om att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda. Det innebär bl.a. att det av budgetpropositionen inte är tydligt för riksdagen hur mycket

anslagsmedel som regeringen föreslår ska finansiera förvaltningsutgifter respektive transfereringar. Det försvårar också för riksdagen att följa utvecklingen av förvaltningsutgifterna över tid.

ESV bedömer att Tillväxtverkets instruktion är omfattande och saknar en tydlig struktur, samt att styrningen genom instruktion och regleringsbrev inte harmonierar. Det innebär att vad som ryms i myndighetens uppgift inte är tydligt. Över tid har myndighetens verksamhet förändrats från att huvudsakligen betala ut bidrag till att även vara en kunskapsmyndighet, men utan att finansieringen har anpassats.

ESV föreslår bl.a. att

- regeringen renodlar anslagsfinansieringen av Tillväxtverket genom att budgetera anslagsmedel som finansierar förvaltningsutgifter på myndighetens förvaltningsanslag
- regeringen, för att stödja en ändrad finansiering, ser över Tillväxtverkets instruktion och regleringsbrev för att säkerställa att de mål, uppgifter och uppdrag som anges för myndigheten är aktuella samt att formuleringar och struktur harmonierar
- Tillväxtverket anpassar strukturen och innehållet i sin resultatredovisning så att den tillgodoser regeringens behov av information för att kunna följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och resultat.

1 Uppdraget

Den 29 juni 2023 gav regeringen i uppdrag till Ekonomistyrningsverket (ESV) att analysera ändamålsenligheten i styrningen och uppföljningen av Tillväxtverkets anslag.¹ Ekonomistyrningsverket ska lämna förslag på styrning och uppföljning av Tillväxtverkets anslag som är ändamålsenlig i förhållande till myndighetens instruktion och regeringens övriga styrdokument. Förslagen ska beakta regeringens redovisningsansvar gentemot riksdagen.

Av uppdraget framgår att Ekonomistyrningsverket ska

- analysera och bedöma hur verksamhets- respektive förvaltningsutgifter bör sortera i anslagsstrukturen. Analysen ska beakta att Tillväxtverkets verksamhet finansieras från olika utgiftsområden och att förutsättningarna för myndighetens olika verksamheter kan variera.
- bedöma om fördelningen av medel mellan anslag 1:4 *Tillväxtverket* och de övriga anslag myndigheten disponerar är ändamålsenlig i förhållande till myndighetens instruktion och regeringens övriga styrdokument. Analysen ska främst fokusera på anslag 1:4 *Tillväxtverket* inom utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* inom utgiftsområde 24 Näringsliv och anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.
- lämna förslag på en ändamålsenlig ekonomisk styrning och uppföljning av Tillväxtverkets anslag som är funktionell över tid. Ekonomistyrningsverket ska beakta de beslutade och beräknade ekonomiska ramarna för de anslag som Tillväxtverket förfogar över och lämna förslag som totalt ligger i linje eller under dessa.

1.1 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Av uppdraget framgår att Ekonomistyrningsverkets analys ska genomföras med allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning i staten som grund. ESV tydliggör dessa utgångspunkter i kapitel 2.

ESV:s analys utgår från regleringsbrev för 2023 och inkluderar samtliga anslagsposter som Tillväxtverket disponerade för budgetåret 2023. Tre av dessa avser Nämnden för hemslöjdsfrågors verksamhet.

Enligt uppdraget ska ESV beakta de beslutade och beräknade ekonomiska ramarna för de anslag som Tillväxtverket förfogar över och lämna förslag som totalt ligger i linje eller under dessa. ESV har inom uppdraget bedömt om styrningen av Tillväxtverket genom anslag är ändamålsenlig. ESV har inte tagit ställning till om myndigheten utför sina uppdrag på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt.

¹ Regeringsbeslut KN2023/03550, 2023-06-29. Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

ESV:s förslag och konsekvenserna av dessa som de framgår av kapitel 5 och 6 innebär framför allt en ändrad styrning genom anslagstilldelning och inte en bedömning av om nivån på de totala förvaltningsutgifterna är ändamålsenlig.

En myndighet ska normalt sett finansiera sina förvaltningsutgifter med sitt förvaltningsanslag.² ESV:s analys och förslag utgår ifrån att Tillväxtverkets samtliga uppgifter och uppdrag ryms inom myndighetens instruktion.

Enligt uppdraget ska ESV analysera och bedöma hur verksamhets- respektive förvaltningsutgifter bör sortera i anslagsstrukturen. ESV gör tolkningen att verksamhetsutgifter i detta sammanhang ska förstås som Tillväxtverkets utgifter för transfereringar. Förvaltningsutgifter avser Tillväxtverkets övriga utgifter bl.a. för personal och lokaler, dvs. de kostnader som redovisas i verksamhetsavsnittet i resultaträkningen.

Begreppet programanknutna kostnader används i anslagsvillkoren till ett av de anslag Tillväxtverket disponerar och ska i detta sammanhang förstås som förvaltningsutgifter.

1.2 Arbetsätt

ESV:s iakttagelser och slutsatser baserar sig på dokumentstudier och intervjuer samt analyser av ekonomisk data från statsredovisningssystemet Hermes. De utfall vi redovisar för 2023 är hämtade från Tillväxtverkets inrapportering till statsredovisningssystemet Hermes per den 31 januari 2024.

Inom ramen för uppdraget har vi tagit del av regelverk i form av lagar och förordningar, liksom propositioner, utskottsuttalanden och Regeringskansliets styrdokument för budgetarbetet etc. Därtill har vi studerat regeringens styrdokument avseende Tillväxtverket i form av regleringsbrev, instruktion och regeringsbeslut samt underlag från Tillväxtverket.

Vi har intervjuat och diskuterat med företrädare för Tillväxtverket vid flera tillfällen. Vi har även träffat representanter för Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Kulturdepartementet. Vi har löpande informerat Regeringskansliet om genomförandet av uppdraget.

² 6 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomstittlar.

2 Utgångspunkter för ekonomistyrning i staten

Det är riksdagen och regeringen som utövar ekonomistyrningen i staten. Ekonomistyrning i staten brukar definieras som finansiell styrning och resultatstyrning. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen ska tillsammans med återrapportering förse riksdagen och regeringen med beslutsunderlag för att de ska kunna göra de bästa möjliga prioriteringarna.³

Ekonomistyrningen ska skapa förutsättningar för god kontroll över statens finanser och för resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar och beslutade mål samt hög produktivitet och effektivitet i användningen av statens resurser. Det ska också finnas en ändamålsenlig uppföljning av myndigheternas verksamheter och målluppfyllelse som svarar mot både regeringens och riksdagens behov.⁴

2.1 Regeringen styr myndigheterna

Regeringen beslutar om hur statsförvaltningen ska organiseras och vilka myndigheter som ska inrättas. Regeringens styrning av myndigheter benämns myndighetsstyrning. Till myndighetsstyrningen hör beslut om en myndighets organisation och lokalisering, ledningsform och ledning, samt vilka uppgifter respektive myndighet ska ansvara för och dess budget. Ekonomistyrningen är en del av myndighetsstyrningen.

Den statliga förvaltningspolitiken bygger på att myndigheterna, inom ramen för de mål och uppgifter som riksdagen och regeringen beslutat om, samt bestämmelserna i myndighetsförordningen, själva avgör hur verksamheten bäst organiseras för att tillgodose samhällets behov.⁵

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2023 att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Styrningen ska även vara resultatnriktad och ha ett tydligt medborgarperspektiv. Det innebär enligt propositionen bl.a. att detaljstyrning och onödig administration ska undvikas, att myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.⁶

³ ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*.

⁴ ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*.

⁵ Bet 2022/23:FIU25, *Statlig förvaltning och statistikfrågor*.

⁶ Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 2, s. 55. I Prop. 2023/24:1 skriver regeringen att styrningen av statsförvaltningen ska vara resultatnriktad, verksamhetsanpassad, strategisk, sammanhållen och medborgarorienterad. Detaljstyrning och onödig administration ska fortsatt undvikas. Medborgarnytta, effektivitet och förenkling är ledord för all statlig verksamhet. Varje skattekrona ska användas klokt och statsförvaltningen ska alltid vara öppen för omprövning och prioritering. För att statsförvaltningen ska leverera de resultat som regeringen och medborgarna förväntar sig måste den vara kostnadseffektiv och ändamålsenligt organiserad.

Styrsignalerna i regleringsbrevet ska inte vara för många, inte beröra ett för stort antal områden eller vara alltför detaljerade och styrning i frågor som bättre kan avgöras av myndighetens ledning bör undvikas. Vidare ska styrningen även utformas i linje med andra regeringsbeslut eller övergripande strategier beslutade av regeringen.⁷

Av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning bär det yttersta ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Ledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Ledningen ansvarar också för att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.⁸ Detta kallas för ledningens verksamhetsansvar. I styrelsemyndigheter är det styrelsen som ansvarar för verksamheten inför regeringen och myndighetschefen ska sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

2.2 Den finansiella styrningen sker framför allt genom anslag

Av budgetlagen (2011:203) följer att staten i sin verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning med statens medel.⁹ Den finansiella styrningen i staten ska bidra till en effektiv resursanvändning genom att säkerställa att det finns tydliga regler för hur statens medel används och redovisas. Styrningen syftar bl.a. till att ha kontroll över vilka utgifter, ekonomiska åtaganden och betalningar som olika delar av statsförvaltningen får göra för statens räkning, så att statens medel nyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och enligt politiska prioriteringar.¹⁰

Den finansiella styrningen sker framför allt genom anslag. Det är riksdagen som beslutar om anslagens ändamål och belopp. I sitt beslut om ändamål bestämmer riksdagen vad medlen på anslaget får användas till. Inom ramen för riksdagens beslut får regeringen, när den tilldelar en myndighet ett anslag, besluta om underindelningar av anslaget i anslagsposter och om villkor för anslaget. Detta gör regeringen genom regleringsbrev.

2.2.1 Två typer av anslag: förvaltningsanslag och sakanslag

Alla anslag på statens budget är ramanslag. I praktiken finns det dock två typer av ramanslag - förvaltningsanslag och sakanslag.

⁷ Regeringskansliet, *Anvisningar för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär Fi 2022:3.

⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁰ ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*.

Förvaltningsanslag för finansiering av förvaltningsutgifter

Det finns ingen entydig definition av begreppen förvaltningsanslag respektive förvaltningsutgifter. Med förvaltningsanslag menas vanligen sådana anslag som i huvudsak avser förvaltningsutgifter, exempelvis utgifter för personal, lokaler, avskrivningar för verksamhetsinvesteringar och kontorsutrustning samt övrig förvaltning.¹¹

I budgetlagen utgår reglerna för redovisning mot anslag från indelningen i utgifter för transfereringar, förvaltningsutgifter respektive övriga utgifter.¹² Det som avgör om en utgift är att beteckna som en förvaltningsutgift är en kombination av utgiftens karaktär och hur den hanteras i styrningen.

En myndighet ska normalt sett finansiera sina förvaltningsutgifter med sitt förvaltningsanslag.¹³ Av ESV:s föreskrifter till anslagsförordningen framgår att förvaltningsutgifter i huvudsak avser kostnader som redovisas i myndighetens verksamhetsavsnitt i resultaträkningen.¹⁴ I verksamhetsavsnittet redovisas de kostnader myndigheten haft för att bedriva årets verksamhet, bl.a. kostnader för personal och lokaler.

Sakanslag för finansiering av transfereringar

Med sakanslag menas vanligen anslag som finansierar transfereringar eller anslagsfinansierade investeringar, dvs. anslag som inte är förvaltningsanslag.

Transfereringar innebär utbetalning av bidrag från statens budget till olika mottagare. Bidragsmottagarna återfinns som regel utanför staten, men även myndigheter kan vara mottagare. En transferering definieras av att den myndighet som betalar ut bidraget inte erhåller någon egentlig motprestation från bidragsmottagaren.¹⁵ Det innebär dock inte något hinder för att det i bidragsvillkoren finns krav på t.ex. viss återrapportering eller revision av de utbetalade bidragen. Utbetalade bidrag redovisas i transfereringsavsnittet i myndighetens resultaträkning.¹⁶

Anslagsfinansierade investeringar är ofta s.k. samhällsinvesteringar, exempelvis statens investeringar i järnvägs- och vägnätet. Kostnader för samhällsinvesteringar, exempelvis avskrivningar, redovisas dock i resultaträkningens verksamhetsavsnitt men finansieras inte av en myndighets förvaltningsanslag.

¹¹ 12 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter om anslag och inkomsttitlar (ESVFA 2022:3).

¹² 4 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹³ 6 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomsttitlar.

¹⁴ 11 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomsttitlar.

¹⁵ ESV:s allmänna råd till 4 kap 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁶ 4 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

2.2.2 Förutsättningarna varierar beroende på typ av anslag

Förvaltningsanslag räknas årligen om genom pris- och löneomräkning (PLO), dvs. det kommande årets anslag räknas ut genom innevarande års anslagsnivå omräknat i nästa års priser. Sakanslag kan vara i bestämda nominella belopp (BNB-anslag) som endast tillförs medel i samband med nya politiska beslut eller anslag som är pris- och lönekänsliga (PLK-anslag) vilka påverkas av makroekonomiska förutsättningar och/eller av volymförutsättningar.

Kopplat till enskilda anslag/anslagsposter beslutar regeringen om finansiella villkor som anslagssparande¹⁷, anslagskredit¹⁸ och beställningsbemyndiganden.¹⁹ De finansiella villkoren för respektive anslag framgår av regleringsbrev.

Av anslagsförordningen följer att både anslagskredit och anslagssparande på förvaltningsanslag normalt är tre procent. Regeringen beslutar i särskild ordning om en myndighet ska beviljas anslagskredit eller anslagssparande på ett sakanslag.²⁰

2.2.3 Förvaltningsutgifter ska som regel inte finansieras från sakanslag...

Riksdagens finansutskott har uttalat att förvaltningsutgifter inte ska finansieras från sakanslag och att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringar m.m. ska hållas åtskilda.²¹

Riksrevisionen har i en rapport framfört att med förvaltningsmedel på sakanslag har riksdag och regering inte förutsättningar att ha kontroll över utvecklingen av myndigheternas förvaltningsutgifter. Genom att skilja anslagen åt blir anslaget ändamål tydligt och bidrar till transparens, till att styrning och analys underlättas samt till att skapa förutsättningar för att upprätthålla en god utgiftskontroll.²²

Av Regeringskansliets budgeterings- och finansieringsprinciper framgår att en viktig princip är att inte budgetera och finansiera förvaltningsutgifter under sakanslag. Som skäl framförs bl.a. att anslagen ska vara transparenta och tydliga för såväl riksdag som regering och att sakanslagen därmed ska hållas så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningsutgifter. Det framförs att styrningen av förvaltningen underlättas om förvaltningsutgifter endast budgeteras på förvaltningsanslag. Liksom att ett varaktigt resurstillskott till myndigheternas verksamhet bör ske genom

¹⁷ Med anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte nyttjat av ett anslag sedan indragningar räknats bort, 7 § Anslagsförordningen (2011:223).

¹⁸ Med anslagskredit avses en rätt för en myndighet att överskrida ett anslag, 8 § anslagsförordningen (2011:223).

¹⁹ Beställningsbemyndigande är ett tillstånd som en statlig myndighet i vissa fall behöver för att få göra åtaganden som medför utgifter efter innevarande budgetår.

²⁰ 7-8 §§ anslagsförordningen (2011:223).

²¹ Bet. 2000/01:FIU27, *Tilläggsbudget 1 för budgetåret 2001 (prop. 2000/01:100)*.

²² Riksrevisionen (2006), *Förvaltningsutgifter på sakanslag*. RiR 2006:17.

myndighetens förvaltningsanslag. Det finns risk för att förvaltningsutgifter ökar på bekostnad av annan verksamhet om förvaltningsutgifterna inte prövas samlat.²³

Av budget- och finansieringsprinciperna framgår vidare att omfördelningar från transfereringsanslag till förvaltningsanslag inte ska ske eftersom det riskerar att leda till att de statliga förvaltningsutgifterna (konsumtionen) ökar. Samtidigt framgår det att en tillämpning av budgeteringsprincipen att hålla isär förvaltningsanslag och sakanslag kan medföra att förvaltningsutgifter som är budgeterade under transfereringsanslag bör omfördelas till förvaltningsanslag. I sådana fall kan undantag medges från principen.²⁴

2.2.4 ...men vissa avsteg kan vara motiverade

Även om det är önskvärt att anslagsmedel som avser förvaltningsutgifter i största möjliga mån hålls åtskilda från medel som anvisas för att ge bidrag till en viss verksamhet har riksdagens finansutskott även angett att det inte vore lämpligt att begära en entydig definition av begreppet förvaltningsutgifter och en strikt åtskillnad av sådana anslag från sakanslag. Utskottet hänvisar till att det kan finnas fall när gränsen mellan vad som är förvaltning respektive sakverksamhet inte är tydlig och att det kan finnas skäl att låta viss sakverksamhet belasta ett förvaltningsanslag.²⁵

Ett skäl för att inte strikt dela på förvaltnings- och sakanslag är enligt utskottet de effekter som skulle kunna uppstå för små myndigheter som disponerar ett anslag där såväl administration som sakverksamhet anvisas. En strikt åtskillnad skulle i deras fall innebära ökad administration och minskad flexibilitet. Det skulle också kunna innebära att antalet anslag i statsbudgeten ökar och riskerar att riksdagens detaljstyrning ökar på ett icke önskvärt sätt.²⁶

Ett avsteg där det å andra sidan kan vara motiverat att förvaltningsutgifter finansieras med sakanslag är om verksamheten inte ingår i myndighetens instruktion och dessutom är temporär. Med temporär avses att regeringen har beslutat om en tidpunkt då verksamheten ska avslutas och att den är maximalt två år framåt i tiden. I sådana fall kan vid behov medel avsättas ur sakanslaget för ersättning till myndighetens merkostnader för att administrera anslaget. Med merkostnader avses enligt finansutskottet de direkta kostnader som är förknippade med verksamheten.²⁷

Regeringen kan inte använda sakanslag för förvaltningsändamål utan riksdagens medgivande.²⁸ Om regeringen har för avsikt att göra avsteg från principen om att

²³ Regeringskansliet, *Budgetarbetet 2023*, Cirkulär Fi 2023:1.

²⁴ Regeringskansliet, *Budgetarbetet 2023*, Cirkulär Fi 2023:1.

²⁵ Bet. 2006/07:FIU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.

²⁶ Bet. 2006/07:FIU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.

²⁷ Regeringskansliet, *Budgetarbetet 2023*, Cirkulär Fi 2023:1.

²⁸ 9 kap. 7§ regeringsformen (1974:152).

hålla isär sakanslag och förvaltningsutgifter bör således riksdagen informeras om sådana avsteg, exempelvis i anslutning till en beskrivning av anslagets ändamål i budgetpropositionen.²⁹

Finansutskottet har uttalat att om förvaltningsutgifter budgeteras på sakanslag ska förvaltningsutgifterna om möjligt kvantifieras som belopp eller andel av anslaget. Enligt utskottet bör även en redovisning göras av utfallet föregående år, dvs. hur mycket av föregående års anslag som använts för att finansiera förvaltningsutgifter.³⁰

2.3 Resultatstyrning genom mål och uppdrag

Metoden för regeringens styrning av myndigheternas verksamhet kallas resultatstyrning.

2.3.1 Mål och uppgifter för myndigheten

Regeringen har övergripande definierat resultatstyrning som att mål anges, att resultat följs upp och/eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder.³¹ Förenklat betyder resultatstyrning att regeringen berättar för myndigheterna vad verksamheten ska uppnå, medan myndigheterna – inom ramen för gällande regelverk och budgetramar – ska bedöma hur de bäst går tillväga för att uppnå målen, och sedan redovisa vilka resultat som uppnåtts. Resultatstyrningen är inte lagstadgad men vedertagen som metod för regeringens styrning av myndigheterna.³²

Instruktionen är det huvudsakliga styrdokumentet för den långsiktiga styrningen av myndigheterna. Myndighetens instruktion reglerar uppgifter, ledningsform och andra förhållanden som är specifika för myndigheten och beslutas i form av en förordning. Inte sällan anges här också den övergripande inriktningen för myndighetens verksamhet, vad myndigheten ska verka för eller bidra till på längre sikt.

I regleringsbrevet kan regeringen årligen precisera inriktningen för myndighetens verksamhet genom att exempelvis ange mål, uppdrag och återrapporteringskrav för myndigheten. I regleringsbreven tilldelas också myndigheterna anslag för aktuellt budgetår. Till anslagen eller anslagsposterna kan regeringen även ange villkor för vad pengarna får användas till.

2.3.2 Resultatet av myndighetens verksamhet

Myndigheterna ska följa upp och återrapportera sin verksamhet och resultatet av denna till regeringen. Återrapporteringen görs huvudsakligen i myndighetens årsredovisning. För vissa uppgifter kan regeringen efterfråga en särskild

²⁹ Regeringskansliet, *Budgetarbetet 2023*, Cirkulär Fi 2023:1.

³⁰ Regeringskansliet, *Budgetarbetet 2023*, Cirkulär Fi 2023:1.

³¹ Prop. 1998/99:1, s. 149, Budgetpropositionen för 1999.

³² ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*.

återrapportering. Det framgår i så fall av den förordning som styr verksamheten eller av annat regeringsbeslut, exempelvis myndighetens regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag.

Årsredovisningen ska ge regeringen ett underlag för uppföljning och prövning av myndighetens verksamhet. I resultatredovisningen ska myndigheterna redovisa, analysera och bedöma verksamhetens resultat och dess utveckling i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller annat beslut.³³

I resultatredovisningen ska myndigheten, om regeringen inte beslutat annat, dela in verksamheten på ett sätt myndigheten bedömer vara lämpligt för att tydliggöra myndighetens resultat inom olika områden. En sådan indelning utgår ofta från myndighetens uppgifter som de framgår av instruktionen och brukar i årsredovisningen benämnas verksamhetsområden, verksamhetsgrenar eller motsvarande. Verksamhetens totala intäkter och kostnader ska fördelas enligt samma indelning.³⁴

Regeringen lämnar i sin tur en årsredovisning för staten till riksdagen.³⁵

Årsredovisningen innehåller en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten huvudsakligen baserad på de uppgifter som myndigheterna har lämnat i sina årsredovisningar. Regeringen ska också lämna en budgetproposition till riksdagen med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret.³⁶ I budgetpropositionen redovisar regeringen även de resultat som uppnåtts i verksamheten under föregående år, i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Denna redovisning ska vara anpassad till utgiftsområdena.³⁷

³³ 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁴ 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁵ 9 kap. 10 § regeringsformen (1974:152).

³⁶ 9 kap. 5 § riksdagsordningen (2014:801).

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

3 Regeringens styrning och uppföljning av Tillväxtverket

Tillväxtverket leds av en styrelse som utses av regeringen. Myndigheten har också en generaldirektör.

3.1 Styrning genom finansiering

Tillväxtverket är i huvudsak anslagsfinansierat, under 2023 finansierades 90 procent av förvaltningskostnaderna av anslag. Den övriga finansieringen utgjordes av intäkter av bidrag, avgiftsintäkter och finansiella intäkter.

För budgetåret 2023 disponerade Tillväxtverket 12 anslagsposter på tio anslag inom fyra olika utgiftsområden. Till detta kom 21 delposter som Tillväxtverket formellt sett disponerade men som regionerna beslutade om samt tre anslagsposter på två anslag som Tillväxtverket disponerade för Nämnden för hemslöjdsfrågors verksamhet. Tillväxtverket är värmyndighet för Nämnden för Hemslöjdsfrågor. För 2023 tilldelade regeringen Tillväxtverket dessa anslagsposter genom tio regleringsbrev.³⁸

3.1.1 Anslagsfinansiering av förvaltningsutgifter

Av anslagsvillkor i regleringsbrev för 2023 framgår att Tillväxtverket disponerade anslagsmedel för förvaltningsutgifter på elva anslagsposter på nio anslag inom fyra utgiftsområden, inklusive två anslagsposter på ett anslag som finansierar Nämnden för hemslöjdsfrågors verksamhet. Utöver detta fick Tillväxtverket använda avgifts- och bidragsintäkter till förvaltningsutgifter.

I flera fall har regeringen angett genom anslagsvillkor hur stort belopp som budgeterats för förvaltningsutgifter på respektive anslagspost. I vissa fall har regeringen angett att *minst* ett visst belopp ska användas till ändamålet och i andra fall har regeringen inte angett något belopp.

Av tabellen nedan framgår på vilka anslagsposter regeringen tilldelade Tillväxtverket anslagsmedel för förvaltningsutgifter enligt anslagsvillkor i regleringsbrev för 2023 och enligt särskilda regeringsbeslut. I tabellen framgår också hur mycket förvaltningsutgifter som finansierades från respektive anslagspost 2023.

³⁸ Tillväxtverkets samtliga regleringsbrev för 2023 finns samlade på ESV:s webbplats esv.se.

Tabell 1. Tilldelade anslagsmedel för förvaltningsutgifter och utfall 2023 (tkr)

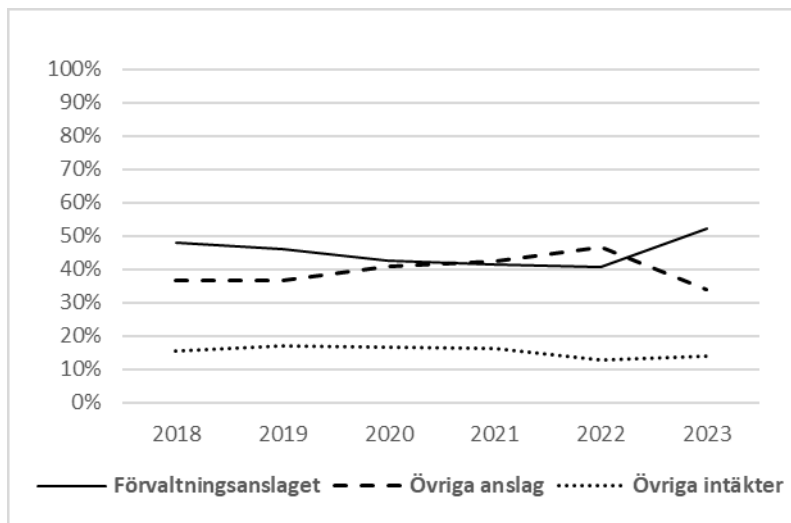
Anslagspost/delpost	Tilldelat 2023	Utfall 2023
UO17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (Kulturdepartementet)		
17 01 002 018 Stöd till produktion av audiovisuella verk	6 650	5 272
17 04 003 001 Nämnden för hemslöjdsfrågor	2 628	2 640
17 04 003 002 Främjande av hemslöjd	Ej angivet belopp	827
UO19 Regional utveckling (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet)		
19 01 001 023 Stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden	4 000	3 583
19 01 001 024 001 Regionala tillväxtåtgärder – del till Tillväxtverket	39 734 + ej angivet belopp	98 676
19 01 003 002 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020	Ej angivet belopp	1 139
19 01 004 001 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027	Ej angivet belopp	12 700
UO23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet)		
23 01 015 005 Konkurrenskraftig livsmedelssektor - del till Tillväxtverket	Ej angivet belopp	13 253
23 01 017 006 Landsbyggsstöd - Statsbidrag kommuner	1 360	1 359
UO24 Näringsliv (Klimat- och näringslivsdepartementet)		
24 01 004 001 Tillväxtverket – del till Tillväxtverket	495 899	507 371
24 01 005 008 Näringslivsutveckling – del till Tillväxtverket	38 700 + minst 20 000	56 007
Totalt	588 971 + minst 20 000 + ej angivna belopp	702 827

Källa: Regleringsbrev för respektive anslag samt Tillväxtverkets anslagsrapportering i Hermes.

Sedan 2020 har Tillväxtverket haft ett uppdrag att betala ut stöd vid korttidsarbete (KTA) till följd av pandemin Covid-19. Bidragen betalas ut från anslag 1:22 *Stöd vid korttidsarbete* (UO24) och förvaltningsutgifterna finansieras från Tillväxtverkets förvaltningsanslag, anslag 1:4 *Tillväxtverket* (UO24). Verksamheten har periodvis varit mycket omfattande relativt myndighetens övriga verksamhet, men kommer att avvecklas inom de närmsta åren. I tabellen ovan är förvaltningsutgifterna för KTA inkluderade men fortsättningsvis i denna rapport har vi exkluderat KTA för att få en mer rättvisande bild av myndighetens förvaltningsutgifter.

Av figur 1 nedan framgår att mellan 41 och 52 procent av myndighetens förvaltningskostnader, exklusive KTA, finansierades av förvaltningsanslaget under perioden 2018-2023. Fram till 2022 minskade förvaltningsanslagets andel för att sen öka 2023. Den ökande andelen 2023 beror enligt Tillväxtverket framförallt på att KTA-arbetet inte längre tränger ut andra uppgifter.

Figur 1. Finansiering av Tillväxtverkets förvaltningskostnader 2018-2023 (exkl. KTA)



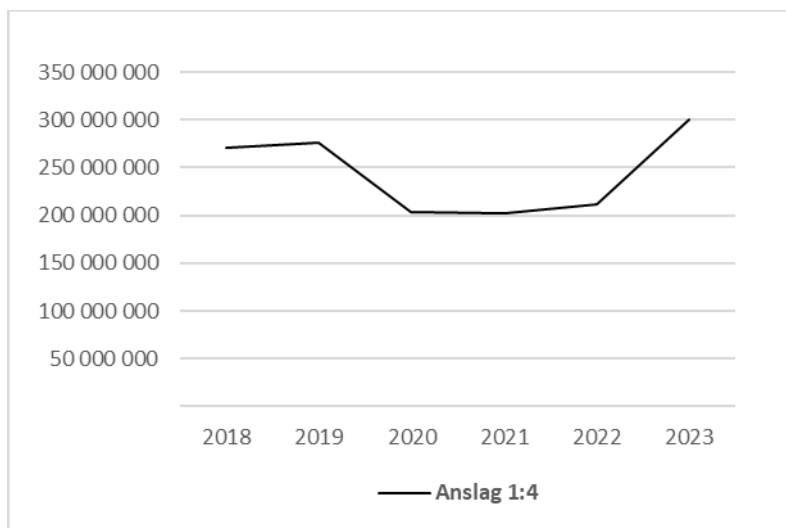
Källa: Tillväxtverkets rapportering i Hermes, ESV:s bearbetning.

Anslagsfinansieringen av förvaltningsutgifterna 2023 kom i huvudsak från tre anslag: anslag 1:4 *Tillväxtverket* (UO24), anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* (UO24) och anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* (UO19). Dessa tre anslag beskrivs närmare nedan.

Därtill kom även viss finansiering av Tillväxtverkets förvaltningsutgifter från bl.a. anslag 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* (UO17) och 1:15 *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* (UO23).

3.1.2 Anslag 1:4 Tillväxtverkets förvaltningsanslag

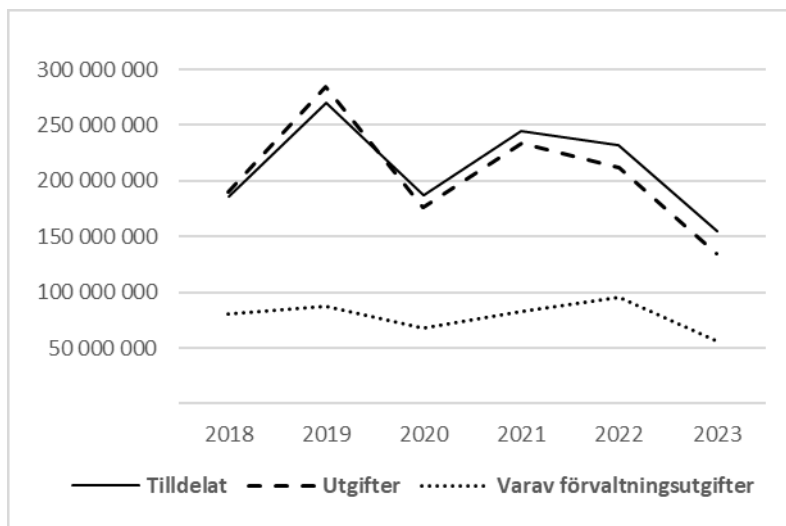
Klimat- och näringslivsdepartementet ansvarar för Tillväxtverkets förvaltningsanslag anslag 1:4 *Tillväxtverket* (UO24). Av figuren nedan framgår utvecklingen av förvaltningsanslaget (exklusive KTA) för perioden 2018-2023. Den lägre nivån under 2020–2022 förklaras av att arbetet med KTA trängde undan arbete med annan verksamhet.

Figur 2. Tillväxtverkets förvaltningsanslag 2018-2023, exklusive KTA (kr)

Källa: Tillväxtverkets anslagsrapportering i Hermes, ESV:s bearbetning.

3.1.3 Anslag 1:5 Näringslivsutveckling

Klimat- och näringslivsdepartementet ansvarar för anslag 1:5 *Näringslivsutveckling*. Av figuren nedan framgår att anslagsutnyttjandet har legat i ungefärlig nivå med tilldelat belopp under perioden 2018–2023 och mellan 56 och 95 miljoner kronor per år har använts till förvaltningsutgifter.

Figur 3. Tilldelat och utnyttjat på anslag 1:5 Näringslivsutveckling 2018-2023 (kr)

Källa: Tillväxtverkets anslagsrapportering i Hermes, ESV:s bearbetning.

Under åren 2020–2022 hade regeringen inte beslutat om någon övre gräns för hur mycket av anslaget som Tillväxtverket fick använda till förvaltningsutgifter. Det gav viss frihet för Tillväxtverket att nyttja medlen på anslaget utifrån myndighetens egen

prioritering. Under 2022 använde Tillväxtverket 95 miljoner kronor från detta anslag till förvaltningsutgifter.

I regleringsbrevet för 2023 fanns ett villkor som angav att Tillväxtverket för 2023 fick använda 38,7 miljoner kronor för förvaltningsutgifter inom anslaget ändamål. Enligt departementet var 5,7 miljoner kronor av dessa avsedda att användas till förberedelser för att inrätta ett förenklingsråd. Regeringen har inte beslutat om förenklingsrådet under 2023. Arbetet med förenklingsrådet kommer fr.o.m. 2024 finansieras med förvaltningsanslaget.³⁹

Därtill fanns ett anslagsvillkor under 2023 som angav att Tillväxtverket skulle använda minst 20 miljoner kronor från anslaget till verksamt.se. Verksamt.se är en webbsida som samlar information och tjänster från flera myndigheter kopplat till Sveriges företagare. Den syftar bl.a. till att förenkla processen att starta företag, ändra företagsuppgifter och möjliggör också för myndigheter att nå ut brett med uppdrag och information.⁴⁰

Anslaget användes också, efter regeringens beslut, till att finansiera regeringsuppdrag som beslutades under innevarande år och som innebar förvaltningsutgifter.⁴¹

3.1.4 Anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet ansvarar för ett flertal anslag på vilka Tillväxtverket disponerar medel för förvaltningsutgifter varav det största är anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* (UO19). På anslaget disponerade Tillväxtverket två anslagsposter från vilka förvaltningsutgifter finansierades 2023, anslagspost 23 och 24.1.

Den största förvaltningsutgiften på anslaget är Tillväxtverkets arbete med ärendehanteringssystemet NYPS (anslagspost 24.1). NYPS är ett system för att hantera projekt och transfereringar för samtliga stödformer inom regionalpolitiken och vissa stöd inom näringspolitiken. Kostnaderna som belastar anslaget avser bl.a. drift, avskrivningar och räntor på lån för utveckling av systemet samt åtgärder kring äldre systemdelar och avslutade ärendemängder. Flera av anslagsvillkoren som avser förvaltningsutgifter är inte specificerade vad avser belopp.

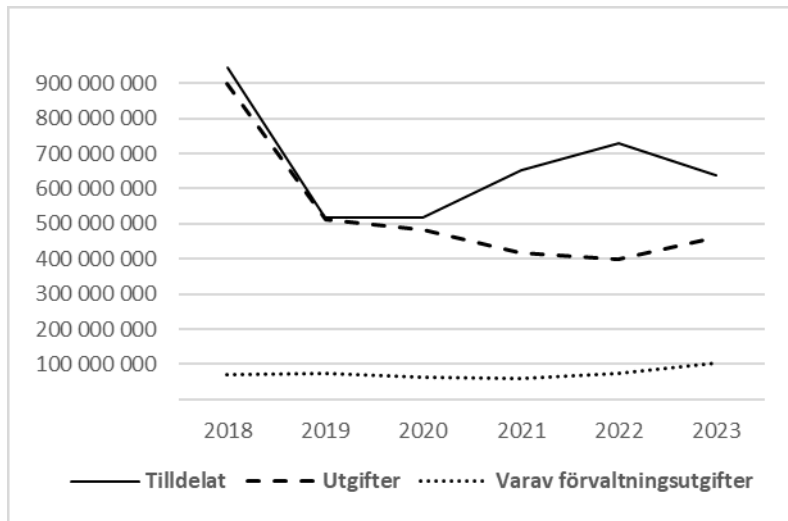
Av figur 4 framgår att förvaltningsutgifterna på anslaget, efter att ha minskat något 2019-2021 därefter har ökat. Detta beror framför allt på ökade utgifter för drift och utveckling av NYPS.

³⁹ Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

⁴⁰ Tillväxtverkets svar på uppdrag 2.1 kostnader och intäktskällor för verksamt.se enligt regleringsbrevet för 2023.

⁴¹ Uppdrag om kvinnors företagande och ägande, Regeringsbeslut KN2023/03722, 2023-07-20.

Figur 4. Tilldelat och utnyttjat på anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder 2018-2023 (kr)



Källa: Tillväxtverkets anslagsrapportering i Hermes, ESV:s bearbetning.

Av figur 4 ovan framgår vidare att det under åren 2021–2023 funnits ett anslagssparande på anslaget. Under 2022 var anslagsutfallet cirka 55 procent av tilldelat anslagsbelopp. Detta förklaras av att anslagspost 26, på vilken Tillväxtverket disponerade 260 miljoner kronor, inte utnyttjades under 2023 på grund av att programstarten försenades. På anslagspost 24.1 fanns ett anslagssparande om 69 miljoner kronor.

Enligt Tillväxtverket finns en teknisk skuld för NYPS till följd av pandemin då den utveckling av systemet som prioriterades avsåg myndighetens arbete med att betala ut bidrag för korttidsarbete, KTA. Kostnaderna för KTA finansierades dock från förvaltningsanslaget (UO24). Det finns därför enligt myndigheten behov av ökade investeringar i systemet vilket innebär att avskrivningskostnaderna kommer att öka under de kommande åren, liksom kostnaderna för drift och underhåll. Även räntekostnaderna har ökat de senaste åren.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet anger att Tillväxtverket behöver ha flexibilitet, exempelvis för utvecklingen och driften av NYPS⁴² och att det är anledningen till att beloppen inte är styrda.

Inom ramen för anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* finansierades också regeringsuppdrag, exempelvis stöd till kommersiell service och uppdrag om hållbar regional utveckling där även förvaltningsutgifterna budgeterats på anslaget.

⁴² Ärendehanteringssystem som framförallt används för Tillväxtverkets transfereringsärenden.

3.2 Styrningen genom uppgifter, uppdrag och återrapportering

Regeringen styr Tillväxtverket genom instruktionen, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Återrapporteringen av verksamheten görs i årsredovisningen men också genom annan rapportering till regeringen.

3.2.1 Tillväxtverkets uppgifter enligt instruktionen

Tillväxtverkets huvuduppgift enligt myndighetens instruktion är att *främja hållbar näringslivsutveckling, förenkla för företaget och främja en hållbar regional tillväxt i alla delar av landet. Myndigheten ska även genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken*.⁴³ Vidare ska Tillväxtverket:

- utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag,
- genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och
- ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.
- Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

Myndighetens uppgifter sträcker sig över flera utgifts- och politikområden och är delvis överlappande mellan Klimat- och näringslivsdepartementets respektive Landsbygds- och infrastrukturdepartementets politikområden samt mellan de utgiftsområden från vilka Tillväxtverket finansieras.⁴⁴

Att Tillväxtverkets uppdrag kan tolkas brett syns i flera av de uppdrag och uppgifter myndigheten har. Tillväxtverket hade exempelvis en central roll under pandemin Covid-19 som ansvarig för KTA. Tillväxtverket ansvarar för turism och besöksindustrin liksom för landsbygdspolitiken. Tillväxtverket betalar vidare ut bidrag inom kulturområdet som syftar till att öka antalet audiovisuella verk som produceras i Sverige samt har ett uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap.

I intervjuer med departementen framkommer att det breda uppdraget är en del av syftet med Tillväxtverkets verksamhet. Myndigheten ska ges möjlighet att skapa synergieffekter genom att arbetet med olika uppgifter till del går in i och stödjer

⁴³ 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

⁴⁴ UO19, UO23 och UO24. Det gäller särskilt näringslivsutveckling och regional tillväxt.

varandra. Detta även om uppgifterna formellt sorterar under olika utgiftsområden eller departement.

3.2.2 Styrning genom regleringsbrev och regeringsuppdrag

Av Tillväxtverkets regleringsbrev för 2023 framgår under rubriken Mål och återrapporteringskrav fyra områden för Tillväxtverkets arbete och återrapportering.

Dessa är:

1. hållbar tillväxt och stärkt konkurrenskraft i företag
2. enklare och mer attraktiva villkor för företag
3. stöd vid korttidsarbete
4. kompetensförsörjning.

Under rubriken Uppdrag i regleringsbrevet anges de regeringsuppdrag som beslutas i regleringsbrevet indelade under flera rubriker varav tre delvis överensstämmer med indelningen under rubriken Mål och återrapporteringskrav.

1. hållbar tillväxt och stärkt konkurrenskraft i företag
2. enklare och mer attraktiva villkor och förutsättningar för företag
3. hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling

Tillväxtverket har flera återkommande och långa regeringsuppdrag

Tillväxtverket uppfattar att de har ett stort antal regeringsuppdrag, både sådana som beslutas i samband med regleringsbrevet och särskilda regeringsuppdrag som myndigheten får under året.

Av regleringsbrevet för 2023 framgår att regeringen beslutade om 14 nya uppdrag utöver de 64 pågående som framgår av bilaga till regleringsbrevet.

Flera av de regeringsuppdrag som Tillväxtverket haft under ett antal år saknar ett datum för slutredovisning av uppdraget. Exempel på sådana uppdrag är uppdraget att redovisa hur Tillväxtverket har arbetat med genomförandet av småföretagarakten för Europa⁴⁵ som ska redovisas årligen i årsredovisningen och Fördelning av medel till stöd till kommersiell service i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden⁴⁶ som redovisas varje år den 18 april. Ytterligare ett exempel är Tillväxtverkets uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdsolitik för Sveriges landsbygder⁴⁷ som redovisas årligen den 1 mars från och med 2025.

⁴⁵ Regeringsbeslut N2017/05706.

⁴⁶ Regeringsbeslut N2018/01928 och N2919/03239.

⁴⁷ Regeringsbeslut N2018/04123.

3.2.3 Återrapportering av verksamhetens resultat

Tillväxtverket redovisar verksamhetens resultat i årsredovisningen och i andra återrapporteringar, exempelvis särskilda regeringsuppdrag.

Tillväxtverkets resultatredovisning för 2022 inleds med återrapportering av Stöd till korttidsarbete⁴⁸ följt av en indelning av verksamheten i tre områden:

- hållbar tillväxt och stärkt konkurrenskraft i företag
- villkor och förutsättningar för företag
- hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Respektive avsnitt anger vilka återrapporteringskrav, regeringsuppdrag och uppgifter enligt instruktionen som avsnittet återrapporterar mot. Avsnitten innehåller redovisning av resultat och utveckling samt en samlad bedömning av den genomförda verksamheten. Utöver indelningen i de tre målområdena redovisas även övriga återrapporteringskrav, uppdrag och uppgifter i resultatredovisningen.

I avsnittet Året i siffror redovisas en ekonomisk översikt av verksamheten. I översikten redovisas dels myndighetens utgifter och transfereringar per anslag, dels myndighetens intäkter och kostnader fördelade på resultatredovisningens tre målområden samt Stöd vid korttidsarbete. För att ge den totala bilden av myndighetens intäkter och kostnader redovisas här även regionernas del av anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* (UO19) och Nämnden för hemslöjdsfrågors intäkter och kostnader.⁴⁹

Regeringsuppdragen har ofta särskilda avrapporteringstidpunkter, men det finns även de som ska avrapporteras årligen eller inte alls. Till detta kommer att det för vissa av Tillväxtverkets verksamheter finns krav på en årlig, separat återrapportering. Exempelvis tar Tillväxtverket årligen fram en rapport över hur anslag 1.1 *Regionala utvecklingsåtgärder* (UO19) har använts under föregående år. Ett annat exempel är förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk som ställer krav på årlig återrapportering utöver årsredovisningen.

⁴⁸ Stöd till korttidsarbete avser de bidrag som betalats ut till företag under pandemin Covid-19.

⁴⁹ Nämnden för hemslöjdsfrågor ingår i Tillväxtverkets finansiella redovisning men inte i myndighetens resultatredovisning. Nämnden ska enligt det egna regleringsbrevet (Regeringsbeslut Ku2022/01857 (delvis), Ku2022/01881) enbart lämna en verksamhetsredogörelse.

4 ESV:s analys

ESV:s analys och förslag grundar sig i de utgångspunkter för ekonomisk styrning som framgår av kapitel 2.

4.1 Tillväxtverkets verksamhet har förändrats men regeringens styrning har inte anpassats

Av uppdragsbeskrivningen framgår att Tillväxtverket under flera års tid haft ökade verksamhetskostnader samtidigt som förvaltningsanslaget varit oförändrat. Det har inneburit att en allt större del av verksamhetskostnaderna har finansierats av sakanslag.⁵⁰

I intervjuer med Klimat- och näringslivsdepartementet beskrivs bakgrunden till detta vara att det över tid skett en förskjutning i myndighetens verksamhet från huvudsakligen bidragsutbetalande myndighet till att vara mer av en kunskapsmyndighet, men att finansieringen inte har anpassats i enlighet med denna förändring.

Tillväxtverket menar att myndigheten behöver en långsiktigt hållbar finansieringsmodell för att stärka myndighetens roll som kunskapsmyndighet genom en växling från sakanslag till förvaltningsanslag.⁵¹

Av intervjuer med företrädare för Tillväxtverket framgår att vissa delar av Tillväxtverkets verksamhet återkommande behöver få regeringsuppdrag med beviljad särskild finansiering, för att kunna behålla personal. Detta i sin tur försvårar en mer långsiktig kompetensförsörjning. Vid samtal framför Tillväxtverket att finansiering via sakanslag inte ger möjlighet till en långfristig personalpolitik då sådan finansiering inte har samma långsiktighet som ett tilldelat förvaltningsanslag vanligen har.

Enligt Tillväxtverket har antalet regeringsuppdrag ökat sedan 2013. ESV anser att det kan vara ett uttryck för att regeringen önskat att myndigheten bedriver en annan typ av verksamhet än tidigare.

Styrningen av myndigheten har inte anpassats i takt med att verksamhetens inriktning ändrats. ESV bedömer att det är en av anledningarna till den komplexa finansieringen och att myndighetens instruktion upplevs som otydlig.

⁵⁰ Uppdrag att analysera ändamålsenligheten i styrningen och uppföljningen av Tillväxtverkets anslag, regeringsbeslut 2023-06-29, dnr KN2023/03550.

⁵¹ *Tillväxtverkets budgetunderlag för 2024-2026*, dnr Å 2023-1303.

4.2 Den finansiella styrningen är inte ändamålsenlig

ESV bedömer att den finansiella styrningen av Tillväxtverket inte är ändamålsenlig och riskerar att medföra att statens medel inte används effektivt. Att finansiera myndighetens verksamhet genom att tilldela mindre belopp från flera olika anslagsposter med flera anslagsvillkor är en detaljerad styrning som får konsekvenser för myndighetens möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt över tid.

Regeringskansliet uppger i intervjuer att den nuvarande finansieringen gör det svårt att få överblick över hur förvaltningsutgifterna i sin helhet finansieras, samt att följa upp och prognostisera dessa. Det är exempelvis svårt att få en bild av myndighetens totala tilldelade anslagmedel för förvaltningsutgifter. Tillväxtverket menar att den splittrade finansieringen medför extra arbete, det är administrativt betungande att säkerställa att alla kostnader finansieras på rätt sätt.

Att Tillväxtverket enligt sin instruktion ska genomföra verksamhet på uppdrag av tre olika departement och tilldelas anslagmedel inom utgiftsområden som faller under alla tre departementen bidrar till en komplexitet i styrningen, finansieringen och genomförandet av verksamheten, liksom i uppföljningen och återrapporteringen av densamma.

4.2.1 Förvaltningsutgifter på sakanslag bryter riksdagens princip

ESV konstaterar att budgeteringen av förvaltningsutgifter på sakanslag på det sätt och i den omfattning som gjorts avseende Tillväxtverkets anslag inte är i enlighet med riksdagens princip om att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda.

Det innebär att det av budgetpropositionen inte är tydligt för riksdagen hur mycket anslagsmedel som regeringen föreslår ska finansiera förvaltningsutgifter hos Tillväxtverket. Det försvårar också för riksdagen att följa utvecklingen av förvaltningsutgifterna över tid. Det innebär vidare att det inte heller är tydligt hur mycket anslag för transfereringar som budgetbeslutet innebär. Exempelvis framgår av ESV:s kartläggning att utfallet vad avser förvaltningsutgifter finansierade från sakanslag var betydligt högre än det minsta belopp som framgår av anslagsvillkoren i regleringsbrevet (se tabell 1, kap 3).

ESV konstaterar vidare att det i flera fall inte tydligt framgår av anslagsändamålen för sakanslagen att de också finansierar Tillväxtverkets förvaltningsutgifter. Det gäller exempelvis för anslag 1:15 *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* (UO23) samt anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* (UO24). Ytterligare en konsekvens av att förvaltningsutgifter finansieras från sakanslag är att de inte räknas om i takt med prisutvecklingen i samhället vilket de gjort om de budgeterats på förvaltningsanslaget. Det medför att Tillväxtverkets anslagsmedel för förvaltningsutgifter riskerar att urholkas över tid.

4.2.2 Myndighetsledningens möjlighet att styra effektivt begränsas

ESV anser att den finansiella styrningen av Tillväxtverket, genom finansiering av förvaltningsutgifter på flera sakanslag, innebär en begränsning för myndighetsledningens möjligheter att styra verksamheten och fördela medlen på ett effektivt sätt inom myndigheten. Att förvaltningsutgifter inte samlas på ett anslag utan istället styrs av regeringen, med belopp på flera anslagposter och anslagsvillkor, innebär att ledningen inte fullt ut får möjlighet att ta det ansvar som den är ålagd. I förlängningen försämrar detta också regeringens förutsättningar att utkräva ansvar om regeringen bedömer att ledningen brister i sina beslut.

Den statliga förvaltningspolitiken bygger på att myndigheterna, inom ramen för de mål och uppgifter som riksdagen och regeringen beslutat, samt tilldelad finansiering, själva avgör hur verksamheten bäst bedrivs för att tillgodose samhällets behov. ESV anser att en effektiv och ändamålsenlig styrning förutsätter att regeringen har förtroende för myndighetens ledning och för att myndigheten bedriver verksamheten på ett effektivt sätt. En viktig del i en sådan styrning är ett samlat förvaltningsanslag för myndighetens förvaltningsutgifter och att anslagsvillkoren på förvaltningsanslaget inte på ett väsentligt sätt inskränker ledningens möjlighet att fördela medlen. Ur den enskilda myndighetens perspektiv är anslagsvillkor lika styrande och får samma effekter som om myndigheten tilldelas finansiering på många skilda anslagposter.

ESV anser att styrning med många anslagposter och anslagsvillkor kan komma i konflikt med principerna för resultatstyrning. Ju mer detaljerat anslagsvillkoren styr innehållet i myndigheters verksamheter desto mindre relevant blir resultatstyrningen i den praktiska styrningen.⁵²

4.2.3 Två sakanslag används till del likt förvaltningsanslag

Av sakanslagen är det framöverallt anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* (UO24) och anslagspost 24.1 på anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* (UO19) som finansierar förvaltningsutgifter. Dessa används i praktiken som respektive departements förlängning av förvaltningsanslaget. Utfallet 2023 vad avser förvaltningsutgifter var 56 miljoner kronor på anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* vilket motsvarar 37 procent av det tilldelade beloppet på anslaget. För anslagspost 24.1 på anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* var utfallet avseende förvaltningsutgifter 2023 99 miljoner kronor respektive 18 procent av det tilldelade beloppet.

Tillväxtverket, Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet uppger i intervjuer att dessa två sakanslag används med olika styrlogiker. Anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* uppfattas vara mer reglerat

⁵² ESV 2023:42, *Verksamhetsstyrande och andra anslagsvillkor*.

avseende hur myndigheten får använda det för förvaltningsutgifter jämfört med anslag 1.1 Regionala utvecklingsåtgärder där fler villkor inte har någon beloppsbegränsning.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Tillväxtverket menar vidare att de regeringsuppdrag som myndigheten får från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet ofta pågår över längre tid och är mindre styrda än regeringsuppdrag inom näringslivspolitik.

Av intervjuer med både Tillväxtverket och Regeringskansliet har framkommit att Regeringskansliet inte alltid talat med en röst gentemot myndigheten. Styrningen har delvis skett genom kommunikation via anslagsvillkor och regeringsuppdrag istället för genom ansvariga myndighetshandläggare.

Tillväxtverket menar att de olika styrlogikerna medför att olika verksamheter inom myndigheten har olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet beroende på vilket anslag den framför allt omfattas av.

ESV bedömer att styrningen av Tillväxtverket genom dessa två anslag bidrar till en splittrad och i delar detaljerad finansiell styrning. Tillväxtverkets möjlighet att förfoga över sina tilldelade medel på ett effektivt sätt begränsas därmed.

4.2.4 Risk för att styrningen av NYPS och verksamt.se inte säkerställer kostnadskontroll

Regeringen har tilldelat medel specifikt för Tillväxtverkets arbete med NYPS respektive verksamt.se från sakanslag.

Den långsiktiga planeringen av NYPS är inte tillräcklig

Inom ramen för anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* (UO19) finansieras bl.a. förvaltningsutgifter för ärendehanteringssystemet NYPS. Hur mycket medel som får användas för vissa förvaltningsutgifter för NYPS är inte specificerat av regeringen.

Tillväxtverket anger att de har en bild av vad som behöver göras på längre sikt vad avser utveckling och förvaltning av NYPS men myndigheten har inte tagit fram en långsiktig plan för utvecklingen av systemet och kan därför heller inte bedöma kostnaderna på längre sikt. Planeringen av hur mycket resurser som ska läggas på utveckling av NYPS beslutas enligt intervjuer med företrädare för Tillväxtverket år för år. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet informeras om den årliga budgeten men har inte efterfrågat en långsiktig planering för systemet utan uttrycker att det är viktigt att myndigheten har viss flexibilitet.

I 2023 års regleringsbrev finns för första gången en investeringsbudget på övergripande nivå för myndigheten. Av investeringsbudgeten framgår planerade

investeringar i NYPS under kommande år vilket möjliggör en bedömning av kostnader för avskrivningar och räntor som kommer att belasta anslaget kommande år. Av investeringsbudgeten framgår dock inte några uppgifter om vad investeringarna avser.

ESV konstaterar att det är svårt att få en överblick av de totala kostnaderna för utveckling och förvaltning av NYPS som finansieras genom anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder*. Att systemet även finansieras genom avgifter från regioner och andra myndigheter som använder systemet bidrar till att det är svårt att få en helhetsbild.

ESV bedömer att Tillväxtverkets styrning av utveckling av NYPS bör inkludera en plan över det långsiktiga behovet av utveckling och förvaltning och kostnaderna för detta. En sådan långsiktig plan kan också underlätta regeringens uppföljning och möjlighet att säkerställa att utvecklingen och förvaltningen av systemet bedrivs på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt.

Minst-villkor ger inte incitament att hushålla med statens medel

Tillväxtverket har två anslagsvillkor som är formulerade som att minst ett visst belopp ska gå till en specifik verksamhet. Villkoren finns på förvaltningsanslaget och på anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* och båda två avser Tillväxtverkets arbete med verksamt.se. Motsvarande villkor har funnits sedan 2019.

För 2023 beslutade regeringen att Tillväxtverket skulle lägga *minst 15 000 000 kronor* från förvaltningsanslaget och *minst 20 000 000 kronor* från anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* på verksamt.se. Utfallet på anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* avseende verksamt.se överstiger enligt Tillväxtverket det belopp som anges i villkoret med cirka 40 procent. På förvaltningsanslaget är utfallet 13 procent högre än beloppet i villkoret.

Den totala finansieringen av verksamt.se är svår att överblicka. Utöver finansieringen från de två ovan nämnda anslagen får Tillväxtverket också finansiering inom ramen för regeringsuppdrag för att utveckla nya funktioner på verksamt.se. Ett exempel på detta är regeringsuppdragen inom livsmedelsstrategin.⁵³ Verksamt.se drivs tillsammans med Bolagsverket som också får finansiering för detta. De myndigheter som samarbetar avseende verksamt.se betalar också varandra för visst arbete.

ESV anser att styrning med minsta-belopp innebär att det blir otydligt vad regeringens ambition för verksamheten är, både avseende resultat och vad

⁵³ Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin, regeringsbeslut N2019/03240/JL; Uppdrag att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, regeringsbeslut N2021/00171.

verksamheten får kosta. Det kan vara svårt för myndigheten att efterleva styrningen och samtidigt hushålla med statens resurser. Fokus riskerar att riktas mot att medel behöver förbrukas snarare än att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt mot ett visst mål.

Tillväxtverket har under 2023 haft ett regeringsuppdrag att ta fram en flerårig budget för verksamt.se tillsammans med Bolagsverket. En kostnadsprognos på totalnivå finns tillsammans med en föreslagen finansiering, det saknas dock information om vad kostnaderna består av. Exempelvis framkommer att plattformen för verksamt.se nått sin tekniska livslängd och behöver ersättas inom de närmsta åren. Det saknas dock information om vad det skulle kosta att utveckla en ny plattform och under vilken tidsperiod kostnaderna skulle uppstå.

4.2.5 Förvaltningsutgifterna inte alltid tydliggjorda i uppdrag med beslutad finansiering

ESV bedömer att en delförklaring till den splittrade finansieringen av Tillväxtverkets förvaltningsutgifter är att myndigheten tilldelas finansiering från sakanslag för att genomföra regeringsuppdrag.

Tillväxtverket fick exempelvis använda anslagsmedel för förvaltningsutgifter från anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* och 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* för att finansiera särskilda regeringsuppdrag under 2023.

Vidare disponerar myndigheten ett antal anslagposter med grund i regeringsuppdrag. I dessa uppdrag framkommer ofta att ett visst belopp avser Tillväxtverkets förvaltningsutgifter. Sådana uppdrag pågår generellt sett under flera år. Exempel på sådana uppdrag är statsbidrag till landsbygdskommuner,⁵⁴ stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden⁵⁵ och två regeringsuppdrag inom livsmedelsstrategin.⁵⁶

Vid intervjuer med företrädare för departementen framkommer att en anledning till att förvaltningsutgifter budgeteras på sakanslag i samband med ett uppdrag kan vara att det vid tiden för beslut inte fanns en tillräckligt tydlig bild av omfattningen av förvaltningsutgifterna i uppdraget. En annan anledning som Landsbygds- och infrastrukturdepartementet anger är att uppföljningen kan underlättas om alla utgifter hålls samman på ett anslag, särskilt om det är flera myndigheter som disponerar medel på samma anslag. Vad gäller anslaget för livsmedelsstrategin disponerar Tillväxtverket och ytterligare sju myndigheter anslagposter för genomförandet av strategin. Enligt företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

⁵⁴ Finansieras från anslag 1:17 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur ap. 6 (UO23).

⁵⁵ Finansieras från anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder, ap. 23 Stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden (UO19).

⁵⁶ Finansieras från anslag 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor (UO23).

använder också övriga myndigheter anslaget till både förvaltningsutgifter och transfereringar.

Med en uppföljning som fokuserar på resultatet av myndigheternas verksamheter bedömer ESV att uppdrag, som exempelvis genomförandet av livsmedelsstrategin, skulle kunna återrapporteras sammanhållet till riksdagen även om förvaltningsutgifter budgeteras på förvaltningsanslaget, i enlighet med riksdagens principer.

4.2.6 Ändrad finansiering ställer krav på planering, budgetering och uppföljning

Av intervjuer med Tillväxtverket framkommer att myndigheten har en förenklad modell för att beräkna och fördela indirekta kostnader, vilket i dagsläget innebär att alla projekt inte bär sina indirekta kostnader.

ESV anser att en ändrad finansiering, där regeringen i mindre utsträckning styr hur anslag ska fördelas mellan Tillväxtverkets olika verksamheter, ställer krav på myndighetens processer för planering, budgetering och uppföljning av verksamheten. Detta för att säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning inom myndigheten, utifrån regeringens styrning och ledningens prioritering.

4.3 Uppdraget enligt instruktion och regleringsbrev är otydligt

ESV bedömer att styrningen genom Tillväxtverkets instruktion och regleringsbrev inte harmonierar och att styrning genom att ge myndigheten ett stort antal regeringsuppdrag riskerar att leda till att arbete med instruktionsenliga uppgifter trängs undan.

4.3.1 Instruktionen är omfattande och saknar tydlig struktur

Tillväxtverket har ett brett uppdrag som rymmer uppgifter inom områdena kultur, näringsliv, areella näringar, och regional utveckling. Att Tillväxtverket har uppgifter och finansiering från flera departement och utgiftsområden medför en komplexitet i styrningen av myndigheten.

Det breda uppdraget kan dock främja genomförandet av verksamheten och ge förutsättningar för synergieffekter. Av intervjuer med Klimat- och näringslivsdepartementet uppfattar ESV att Tillväxtverket uppnår sådana synergieffekter i sin verksamhet.

Både Tillväxtverket och intervjuade företrädare för berörda departement anser att myndighetens instruktion är omfattande och otydlig samt att det saknas en tydlig struktur. I delar uppfattas instruktionen som övergripande och i andra som alltför detaljerad. Ändringar av instruktionen har genomförts flera gånger utan att det, enligt

Tillväxtverket och departementen, tagits ett helhetsgrepp. Exempelvis har uppgifter tillkommit medan aktualiteten i andra inte setts över.

ESV anser att Tillväxtverkets instruktion är omfattande och otydlig, samt att den saknar en tydlig struktur. Sammantaget innebär det att vad som är myndighetens kärnuppgift inte framgår tydligt.

ESV bedömer att en tydlig struktur i instruktionen också underlättar återrapportering och uppföljning av verksamheten. Då resultatredovisningen ska utgå från de uppgifter som framgår i instruktionen kan strukturen i instruktionen vara ett sätt för regeringen att styra hur återrapporteringen i årsredovisningen ska se ut.

4.3.2 Formuleringarna i styrdokumenterna är liknande, men inte enhetliga
Vid intervjuer med företrädare för Tillväxtverket framkommer att indelningen under rubriken *Mål och återrapporteringskrav* i regleringsbrevet för 2023 tolkas som målområden.

I intervjuer med företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet framgår dock att dessa områden inte är mål, utan enbart rubriker för återrapporteringskraven. Enligt Klimat- och näringslivsdepartementet har regeringen inte beslutat om mål för Tillväxtverkets verksamhet i regleringsbrevet.

ESV anser att det bör vara tydligt för myndigheten om regeringen beslutat om mål för verksamheten eller inte.

Tillväxtverket utgår i sin resultatredovisning från en indelning som bygger på en blandning av rubrikerna i avsnitten *Mål och återrapporteringskrav* respektive *Uppdrag* i regleringsbrevet.

Av intervjuer med företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet framgår att indelningen under de olika rubrikerna i regleringsbrevet inte helt stämmer överens med den indelning av myndighetens verksamhet som kan göras utifrån de fyra utgiftsområdena. Den är heller inte helt i linje med indelningen av verksamheten i instruktionens portalparagraf.

ESV bedömer att de näraliggande men inte enhetliga formuleringarna i regleringsbrev och instruktion bidrar till att styrningen blir otydlig. Att det inte är tydligt för myndigheten om indelningarna i regleringsbrevet ska tolkas som mål för verksamheten eller inte, bidrar till detta. Resultatet blir att det inte är tydligt hur regeringen vill ha återrapporteringen av myndighetens resultat i resultatredovisningen.

4.3.3 Långvariga och återkommande regeringsuppdrag riskerar tränga ut det långsiktiga uppdraget

Tillväxtverket har flera regeringsuppdrag som är årligen återkommande, löper under flera år eller saknar sluttidpunkt. I regleringsbrevet för 2023 med tillhörande bilaga, finns ett antal uppdrag som sträcker sig över flera år eller som löper tills vidare.⁵⁷

ESV bedömer att Tillväxtverkets regeringsuppdrag, som ibland är finansierade från sakanslag, kan vara ett resultat av att instruktionen upplevs som otydlig. Riksrevisionen har tidigare konstaterat att sådan detaljstyrning kan vara en följd av att regeringens förväntningar på vad myndigheten ska åstadkomma har blivit otydliga.⁵⁸

ESV bedömer att ett stort antal regeringsuppdrag innebär en detaljstyrning som riskerar att tränga ut myndigheters löpande uppgifter.⁵⁹ När flera uppdrag finansieras från sakanslag minskar vidare möjligheten till effektiv planering, prioritering och kompetensförsörjning för myndigheten.

4.4 Resultatredovisningen svarar mot instruktionen men uppfyller inte helt regeringens behov

Resultatredovisningen följer enligt Tillväxtverket strukturen i myndighetens instruktion och regleringsbrev.

De tre departementen uttrycker i intervjuer att de generellt är nöjda med Tillväxtverkets resultatredovisning. Vidare framkommer inga direkta invändningar mot den indelning av resultatredovisningen i målområden som görs i dag.

ESV bedömer att Tillväxtverkets resultatredovisning avseende 2022 omfattar de återrapporeringskrav och regeringsuppdrag som regeringen har beslutat om i regleringsbrevet och de uppgifter myndigheten har enligt instruktionen.

Redovisningen av vilka verksamheter som genomförts gentemot respektive målområde är komplicerad eftersom en åtgärd kan bidra till resultat inom flera områden, då de är nära angränsande. Sådana synergieffekter är en del av syftet med att myndigheten har uppgifter inom flera politikområden och flera utgiftsområden, men innebär att återrapporeringen och uppföljningen blir mer komplicerad.

ESV har av företrädare för Kulturdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet uppfattat att de i huvudsak använder sig av annan rapportering från myndigheten och i mindre utsträckning av årsredovisningen för att

⁵⁷ KN2023/04359 samt bilaga 2, daterad 2023-03-23 och KN2023/04613 samt bilaga 2, daterad 2023-12-21.

⁵⁸ Riksrevisionen (2006), Regeringens styrning av Naturvårdsverket, RiR 2006:2.

⁵⁹ Även Statskontoret och Riksrevisionen har konstaterat detta i Statskontoret (2015), Myndighetsanalys av Statens skolverk 2015:16 respektive Riksrevisionen (2006), Regeringens styrning av Naturvårdsverket, RiR 2006:2.

följa upp Tillväxtverkets verksamhet och återrapportera verksamhetens resultat i budgetpropositionen till riksdagen. Enligt ESV tyder detta på att resultatredovisningen inte helt tillgodoser de berörda departementens och regeringens behov av uppföljning.

Annan rapportering till departementen kommer exempelvis i form av redovisning av särskilda regeringsuppdrag, exempelvis ska uppgiften att betala ut stöd till produktion av audiovisuella verk årligen rapporteras särskilt till Kulturdepartementet.⁶⁰ När rapporteringen syftar till utökad redovisning av en uppgift som myndigheten bör redovisa i resultatredovisningen innebär det risk för dubbel rapportering och ökad administration.

4.5 Önskemål om att följa verksamheternas anslagsfinansiering – ett utslag av finansieringsmodellen

Företrädare för Klimat och näringslivsdepartementet har uttryckt önskemål om att tydligare kunna följa vilken verksamhet som respektive anslag eller utgiftsområde finansierar. Detta önskemål om att följa upp anslagsanvändningen inkluderar även förvaltningsanslaget.

Denna information kan inte utläsas av årsredovisningen för 2022 och myndigheten har fått lämna tilläggsinformation om detta till departementet. Enligt regelverket ska Tillväxtverket fördela verksamhetens totala intäkter och kostnader enligt resultatredovisningens indelning, och särredovisa intäkterna av anslag. Däremot finns inte krav på att redovisa vilket/vilka anslag som finansierar respektive målområdes verksamhet.

ESV bedömer att departementets önskemål om att följa upp vilken verksamhet som respektive anslag eller utgiftsområde finansierar är en följd av att Tillväxtverkets förvaltningsutgifter finansieras från flera olika anslagposter. Detta informationsbehov bör inte uppstå i de fall en myndighet bara har ett anslag för att finansiera förvaltningsutgifter. Då visar återrapporteringen, till följd av förordningens krav, hur myndigheten fördelat förvaltningsanslaget till de olika verksamheterna.

ESV anser att om ytterligare information, än det som regleras i förordning, krävs för att resultatredovisningen ska vara ett tillräckligt underlag för regeringens uppföljning av myndighetens verksamhet bör den efterfrågade informationen redovisas i resultatredovisningen.

⁶⁰ 19 § förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk.

5 ESV:s förslag

ESV:s förslag utgår från principerna för den ekonomiska styrningen i staten (se kapitel 2) och syftar till att regeringens styrning av Tillväxtverket ska ge bättre förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

5.1 Anslagsfinansieringen av förvaltningsutgifter bör samlas på förvaltningsanslaget

ESV föreslår att regeringen renodlar anslagsfinansieringen av Tillväxtverket genom att budgetera anslagsmedel som finansierar förvaltningsutgifter på myndighetens förvaltningsanslag.

ESV:s förslag innebär att de anslagsmedel som är avsedda att finansiera förvaltningsutgifter bör flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag, om de inte omfattas av något av de undantag som riksdagen har uttalat eller annat särskilt skäl.

Med en samlad finansiering anser ESV att det finns förutsättningar för myndigheten att bedriva en mer effektiv verksamhet. Myndighetens ledning får också bättre möjligheter att styra hur anslagsmedlen ska användas inom myndigheten, utifrån regeringens styrning och ledningens prioriteringar. Vidare kommer de belopp som flyttas från sakanslag att pris- och löneomräknas framöver.

Detta sätt att tilldela Tillväxtverket anslag ger riksdagen en tydligare bild av omfattningen på Tillväxtverkets förvaltningsutgifter som finansieras med anslag inför beslut om statens budget. Det är något som inte fullt ut framgår av budgetpropositionen i dag.

Tillväxtverket bedriver verksamhet under flera departement och utgiftsområden, vilket ställer krav på samarbete mellan departementen i styrningen av myndigheten. Klimat- och näringslivsdepartementet, som ansvarar för myndighetsstyrningen, behöver ha ett helhetsperspektiv och se till Tillväxtverkets alla verksamhetsområden.

Vid framtida behov av att pröva om förvaltningsanslaget behöver tillföras ytterligare anslagsmedel behöver det finnas ett nära samarbete mellan företrädare för de olika departementen och utgiftsområdena.

5.2 Anslagsvillkor bör som regel inte påföras förvaltningsanslaget

ESV föreslår att regeringen ser över de nuvarande anslagsvillkoren så att de stödjer en mer renodlad finansiering. Anslagsvillkor bör endast i undantagsfall påföras förvaltningsanslaget.

ESV:s förslag innebär att Tillväxtverkets förvaltningsanslag i normalfallet inte bör styras genom särskilda villkor. Om befintliga anslagsvillkor på de olika anslagen

flyttas med till förvaltningsanslaget, skulle det innebära att nuvarande detaljstyrning genom anslagsvillkor består. Det skulle motverka möjligheten för Tillväxtverkets ledning att styra och prioritera verksamheten på ett effektivt sätt, samt motverka syftet med en ändrad finansiering.

Anslagsvillkor kan dock vara motiverade om de behövs för att Tillväxtverket ska få finansiera en viss verksamhet med förvaltningsanslaget, exempelvis en tillfällig utgift som inte framgår av instruktionen eller annat regeringsbeslut.

5.3 Anslagsändamålen behöver ses över för att spegla en ändrad finansiering

ESV föreslår att regeringen ser över anslagsändamålen för de sakanslag från vilka anslagmedel för förvaltningsutgifter flyttas till förvaltningsanslaget.

Det är riksdagen som beslutar om anslagens ändamål och belopp. I sitt beslut om ändamål bestämmer riksdagen vad medlen på anslaget får användas till. Regeringen kan inte använda sakanslag för förvaltningsändamål utan riksdagens medgivande. Det bör med andra ord, av anslagsändamålet vara tydligt vad det används till.

Regeringen bör ändra ändamålen för de anslag som inte ska finansiera förvaltningsutgifter, så att det framgår att förvaltningsutgifter inte budgeteras på anslaget.

5.4 För verksamt.se och Nyps behövs långsiktiga planer för att tydliggöra kostnaderna

ESV föreslår att regeringen uppdrar åt Tillväxtverket att ta fram en långsiktig planering för NYPS respektive verksamt.se, i syfte att ge regeringen underlag till att bedöma vilka belopp som ska flyttas till förvaltningsanslaget.

Hur stort belopp från anslag 1.1 *Regionala utvecklingsåtgärder* respektive 1.5 *Näringslivsutveckling* som ska finansiera NYPS och verksamt.se har regeringen, genom formuleringarna i anslagsvillkoren, till viss del överlåtit till Tillväxtverket att besluta om. För att regeringen ska kunna ta ställning till hur stort belopp som ska flyttas från respektive sakanslag till förvaltningsanslaget bedömer ESV att regeringen behöver ett underlag i form av en långsiktig plan för var och en av dessa verksamheter.

De långsiktiga planerna bör tydliggöra myndighetens kostnader, behov av framtida investeringar och andra intäktskällor på både kort och lång sikt. Planerna ska utgöra underlag för regeringens närmare bedömning av vilket belopp som ska tillföras Tillväxtverkets förvaltningsanslag för att finansiera dessa verksamheter. Planerna syftar även till att möjliggöra för regeringen att säkerställa att utvecklingen och driften av systemen är kostnadseffektiva och ändamålsenliga.

ESV anser att den långsiktiga budget för verksamt.se som Tillväxtverket hade i uppdrag att lämna under 2023 inte ger regeringen tillräcklig information för att kunna vara underlag för bedömning av hur mycket medel som ska flyttas till förvaltningsanslaget från anslag 1:5 för verksamt.se.

5.5 Styrdokumentet bör vara aktuella och harmoniera i syfte att stödja en långsiktig finansiering

ESV föreslår att regeringen, för att stödja en ändrad finansiering, ser över Tillväxtverkets instruktion och regleringsbrev för att säkerställa att de mål, uppgifter och uppdrag som anges för myndigheten är aktuella samt att formuleringar och struktur harmonierar.

Regeringens styrning av Tillväxtverket behöver vara anpassad till den typ av verksamhet som regeringen vill att myndigheten ska bedriva. Verksamheten har ändrats över tid men styrningen har inte helt anpassats. ESV anser att styrningen genom instruktion och regleringsbrev bör vara aktuell och enhetlig, också i syfte att ge goda förutsättningar för en ändrad finansiering av Tillväxtverket.

För att underlätta myndighetsstyrningen bör den utgå från en sammanhållen plan för myndighetens mål, uppgifter, uppdrag och finansiering. För att åstadkomma en aktuell och ändamålsenlig styrning av Tillväxtverkets verksamhet behöver regeringen ensa innehållet i myndighetens instruktion och regleringsbrev så att styrdokumentet hänger ihop bättre, både avseende formuleringar och struktur.

En tydlig struktur skulle tydliggöra myndighetens kärnuppgift och även klargöra hur regeringen önskar styra och följa upp myndighetens verksamhet.

I valet av struktur bör regeringen ta hänsyn till att Tillväxtverket har uppgifter inom flera utgiftsområden, och att strukturen ska vara funktionell över tid. En ytterligare aspekt att ta hänsyn till är den påverkan som instruktionen har på hur myndighetens återrapportering ska se ut. De riksdagsbundna målen är strukturerade per utgiftsområde, och eftersom denna indelning är styrande för regeringens återrapportering till riksdagen anser ESV att denna struktur kan vara lämplig även för Tillväxtverkets instruktion.

5.6 Långvariga uppdrag bör inkluderas i instruktionen

ESV föreslår att regeringen ser över om vissa långvariga regeringsuppdrag bör inkluderas i Tillväxtverkets instruktion.

ESV anser att instruktionen ska omfatta Tillväxtverkets samtliga långsiktiga uppgifter. ESV anser därför att regeringen bör överväga att komplettera instruktionen med regeringsuppdrag som är återkommande eller löper över längre tid. Det är i

enlighet med vad regeringen har uttalat i den förvaltningspolitiska propositionen.⁶¹ De uppdrag som saknar slutdatum kan vara av särskilt intresse att inkludera i en sådan prövning (se avsnitt 3.2.2).

Om instruktionen uppdateras med aktuella uppdrag kan den bli ännu mer omfattande. Ett sätt att hantera detta är att beskriva Tillväxtverkets uppdrag mer övergripande, undvika likartade beskrivningar samt ta bort de delar i instruktionen som inte längre är aktuella.

Regeringen bör också pröva om regeringsuppdrag eller andra krav på återrapportering behövs i den omfattning eller med den frekvens som efterfrågas i dagsläget. Om kraven på återrapportering i årsredovisningen tydliggörs bör behovet av återrapportering kunna tillgodoses samtidigt som antalet regeringsuppdrag till Tillväxtverket minskar.

5.7 Resultatredovisningen bör vara anpassad till regeringens behov

ESV föreslår att Tillväxtverket anpassar strukturen och innehållet i sin resultatredovisning så att den tillgodoser regeringens behov av information för att kunna följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och resultat.

Syftet med årsredovisningen är att ge underlag för regeringens uppföljning av myndighetens verksamhet. Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten.

Tillväxtverket bedriver verksamhet inom flera utgiftsområden, vilka följs upp av flera departement och återrapporteras till riksdagen uppdelat på respektive utgiftsområde i budgetpropositionen. Därmed bedömer ESV att en indelning av resultatredovisningen utifrån utgiftsområde skulle kunna underlätta Regeringskansliets arbete med att följa upp myndighetens verksamhet. Men Regeringskansliet och Tillväxtverket bör ha en dialog om vilken indelning som ska tillämpas.

En sådan indelning skulle innebära att Regeringskansliet också får information om hur förvaltningsanslaget har fördelats mellan utgiftsområdena, givet att förvaltningsanslaget är den huvudsakliga anslagsfinansieringen för Tillväxtverkets förvaltningsutgifter.

Resultatredovisningen bör innehålla den information som regeringen önskar för sin uppföljning av Tillväxtverket, även om behovet går utöver förordningens krav. ESV anser att i de delar av verksamheten där förvaltningsutgifter finansieras med andra

⁶¹ Prop. 2009/10:175, Finansdepartementet, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

anslagsposter än förvaltningsanslaget bör återrapporteringen av anslagsfinansieringen, utifrån indelningen i resultatredovisningen, vara uppdelad på respektive anslagspost. Att ett departement inte längre förfogar över ett visst belopp med ett specifikt villkor bör inte innebära att det försvårar departementets möjligheter att få återrapportering av resultatet av verksamheten och hur medlen har fördelats.

5.8 Tillväxtverket behöver säkerställa en ändamålsenlig planering, budgetering och uppföljning

ESV föreslår att Tillväxtverket säkerställer att myndighetens planerings-, budgeterings- och uppföljningsmodell, inklusive modellen för beräkning av indirekta kostnader, ger förutsättningar för en ändamålsenlig fördelning och uppföljning av de anslagsmedel som tilldelas myndigheten.

En ändrad finansiering i enlighet med ESV:s förslag innebär att Tillväxtverket ska fördela en större andel av myndighetens samlade resurser för förvaltningsutgifter utifrån regeringens styrning och ledningens prioriteringar. Det ställer krav på myndighetens processer för planering, budgetering och uppföljning av verksamheten. Tillväxtverket behöver ha ändamålsenliga metoder för att bedöma resursbehovet inom de olika verksamheterna samt för fördelning och uppföljning av tilldelade anslagsmedel.

6 Förslagets konsekvenser på anslagsstyrningen

För att förtydliga ESV:s förslag visar vi i detta kapitel på vilka konsekvenser förslagen skulle ha fått om de hade tillämpats på Tillväxtverkets anslagstilldelning i regleringsbrevet för 2023. ESV lämnar alltså inte här förslag om att ett visst belopp från respektive sakanslag ska flyttas till förvaltningsanslaget. Avsikten är istället att visa hur ESV:s förslag skulle förändrat Tillväxtverkets finansiering för 2023.

En förändring av styrningen där Tillväxtverket tilldelas ett samlat förvaltningsanslag innebär att anslagsmedel flyttas från framför allt utgiftsområde 19 till utgiftsområde 24. Om regeringen vill flytta ett ändamål eller en verksamhet från ett utgiftsområde till ett annat, ska detta aviseras för riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen.⁶² ESV har inte tagit ställning till i vilka fall detta kan bli aktuellt.

Den föreslagna finansieringen ger myndighetens ledning bättre möjligheter att styra hur anslagsmedlen ska användas inom myndigheten, utifrån regeringens styrning och ledningens prioriteringar. En konsekvens av detta bör vara att viss effektivisering av verksamheten möjliggörs. Vidare innebär förslaget att Tillväxtverket för det samlade förvaltningsanslaget kan nyttja den anslagskredit och det anslagssparande som myndigheter generellt ska ha för förvaltningskostnader enligt budgetlagen. Förslaget innebär också att medlen på det samlade förvaltningsanslaget kommer att pris- och löneomräknas.

ESV:s övergripande förslag är att de anslagsmedel på sakanslag som regeringen genom anslagsvillkor har beviljat att Tillväxtverket använder till förvaltningsutgifter ska flyttas till förvaltningsanslaget. I Tillväxtverkets fall är förvaltningsutgifter allt som inte är utgifter för transfereringar.

När vi visar på konsekvenserna av ESV:s förslag per anslagspost och anslagsvillkor har vi haft följande utgångspunkter:

- Vid ett bestämt belopp i anslagsvillkoret kan hela beloppet överföras.
- Vid ett angivet högsta belopp i anslagsvillkoret kan hela beloppet överföras.
- Vid ett angivet minsta belopp eller inget angivet belopp i anslagsvillkoret redogör ESV för utfall 2022 och 2023 samt Tillväxtverkets budget för 2024 som underlag för regeringens bedömning av vilket belopp som skulle kunna flyttas.

I de fall där ESV har kännedom om att ett uppdrag med beviljad finansiering för förvaltningsutgifter från ett sakanslag upphör 2023 har ESV redovisat detta.

⁶² Det framgår av tillägsbestämmelse 9.5.3 riksdagsordningen (2014:801).

För två sakanslag bedömer ESV att anslagsmedel för förvaltningsutgifter bör undantas från att flyttas till förvaltningsanslaget. Det avser så kallade TA-medel⁶³ på anslag 1:3 ap. 2 *Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020* och anslag 1:4 ap. 1 *Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027*. Därtill innebär ESV:s förslag ingen ändring av Nämnden för hemslöjdsfrågors anslag.

ESV:s förslag innebär att Tillväxtverkets förvaltningsutgifter framöver skulle finansieras från tre anslagsposter på tre anslag. Det kan jämföras med i dag då Tillväxtverkets förvaltningsutgifter finansieras från nio anslagsposter på åtta anslag. Därtill skulle Tillväxtverket fortsatt disponera ett anslag indelat i två anslagsposter för Nämnden för hemslöjdsfrågors förvaltningsutgifter.

Tabell 2. Sammanställning av konsekvenserna av ESV:s förslag

Anslagspost/delpost	Anslagstyp	Belopp till förvaltningsanslag (tkr)
UO17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (Kulturdepartementet)		
17 01 002 018 Stöd till produktion av audiovisuella verk	BNB	6 650
17 01 006 004 Konsulentverksamhet hemslöjd	PLO	0
17 04 003 001 Nämnden för hemslöjdsfrågor	PLO	0
17 04 003 002 Främjande av hemslöjd	PLO	0
UO19 Regional utveckling (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet)		
19 01 001 023 Stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden	BNB	4 000
19 01 001 024 001 Regionala tillväxtåtgärder – del till Tillväxtverket	BNB	39 734 + för bedömning
19 01 003 002 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020	BNB	0
19 01 004 001 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027	BNB	0
UO23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet)		
23 01 015 005 Konkurrenskraftig livsmedelssektor - del till Tillväxtverket	BNB	För bedömning
23 01 017 006 Landsbyggsstöd - Statsbidrag kommuner	BNB	1 360
UO24 Näringsliv (Klimat- och näringslivsdepartementet)		
24 01 005 008 Näringslivsutveckling – del till Tillväxtverket	BNB	38 700 + minst 20 000
Totalt		90 444 + minst 20 000 + för bedömning

Källa: Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023* samt tabell 3–5 nedan.

⁶³ TA-medel är medel från EU-fonderna som ska finansiera administration kopplat till dessa.

6.1 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

I det här avsnittet går vi igenom konsekvenserna av ESV:s förslag för Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, under Kulturdepartementet.

Anslag 1:2 ap.18 Stöd till produktion av audiovisuella verk

Anslagsposten används av Tillväxtverket för att lämna stöd till produktion av audiovisuella verk, enligt förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk. Av regleringsbrevet för 2023 framgår att Tillväxtverket får använda högst 6 650 000 kronor för genomförande av stödet, dvs. för förvaltningsutgifter.

ESV:s förslag innebär att detta belopp skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

Anslag 1:6 ap.4 Konsulentverksamhet hemslöjd

Anslagsposten används av Nämnden för hemslöjdsfrågor för att lämna bidrag till Region Stockholm för hemslöjds-konsulentverksamhet. Inga förvaltningsutgifter belastar anslagsposten.

ESV noterar att anslaget pris- och löneomräknas.

Anslag 4:3 Nämnden för hemslöjdsfrågor

Anslagspost 1 avser Nämnden för hemslöjdsfrågors förvaltningsanslag. Anslagsposten finansierar förvaltningsutgifter, men eftersom Nämnden för hemslöjdsfrågor är en egen myndighet och anslagsmedlen inte finansierar Tillväxtverkets verksamhet bedömer ESV att beloppet inte bör flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag.

Anslagspost 2 finansierar huvudsakligen transfereringar men även vissa av Nämnden för hemslöjdsfrågors förvaltningsutgifter. Liksom för anslagspost 1 bedömer ESV att finansiering av nämndens förvaltningsutgifter inte bör flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag.

ESV noterar vidare att anslaget finansierar både förvaltningsutgifter och transfereringar. Detta fall skulle kunna omfattas av riksdagens uttalande om att det kan finnas skäl att inte dela strikt på förvaltnings- och sakanslag om det för små myndigheter kan innebära ökad administration och minskad flexibilitet. Att anslaget pris- och löneomräknas innebär dock att även medel för transfereringar räknas om.

6.2 Utgiftsområde 19 Regional utveckling

I det här avsnittet går vi igenom konsekvenserna av ESV:s förslag för Utgiftsområde 19 Regional utveckling, under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Anslag 1:1 ap. 23 Stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden

Anslagsposten används av Tillväxtverket för statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner. Av regleringsbrevet för 2023 framgår att Tillväxtverket får använda högst 4 000 000 kronor för administration av statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner, mer specifikt för uppföljning, utvärdering, erfarenhetsutbyte och lärande.

ESV:s förslag innebär att detta belopp skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

Anslag 1:1 ap. 24.1 Regionala tillväxtåtgärder – del till Tillväxtverket - Tillväxtverket

Anslagspost 24, delpost 1, används av Tillväxtverket för insatser inom regional utveckling. För delposten finns ett antal anslagsvillkor uppdelade i sex punkter. Av särskilda regeringsuppdrag framgår vidare att Tillväxtverket får nyttja ytterligare medel för förvaltningsutgifter.

Av tabell 3 framgår per punkt i anslagsvillkoren hur mycket medel Tillväxtverket får använda för förvaltningsutgifter. I de fall det inte är specificerat anges utfall 2022 och 2023 samt Tillväxtverkets budget för 2024. Av tabellen framgår även den särskilda finansiering som regeringen har beslutat via särskilda uppdrag. Konsekvenserna av ESV:s förslag innebär att samtliga anslagsmedel för förvaltningsutgifter som har budgeterats på anslaget skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

Tabell 3. Förslagets konsekvenser för förvaltningsutgifter på anslag 1:1, anslagspost 24.1

19 01 001 024 001 Regionala tillväxtåtgärder – del till Tillväxtverket	Tilldelat 2023	Utfall 2022	Utfall 2023	Tillväxtverkets budget 2024	Belopp till förvaltningsanslag
<i>Punkt 1. Regionala företagsstöd</i>	0	0	0	0	0
<i>Punkt 2. Stöd till kommersiell service</i>					
Admin. av statligt stöd till försäljningsställen för drivmedel	1 400	0	661	0	1 400
<i>Punkt 3 Projektverksamhet</i>					
Medfinansiering sekretariatet ÖKS	Ej angivet belopp	5 106	4 172	4 986	Framgår av procentsats
Medfinansiering ERUF 2014-2020	Ej angivet belopp	0	0	0	0
Medfinansiering ERUF 2021-2027	Ej angivet belopp	3 183	7 129	6 127	För bedömning
<i>Punkt 4. Viss admin., uppföljning och utvärdering samt viss central utvecklingsverksamhet</i>					
Admin, uppföljning av stödärenden och projekt, viss utvärdering av egna stödverksamheten. Uppföljnings-system m.m. RAPS, Pipos, BRP+	Högst 29 600	–	–	–	Högst 29 600
- RAPS, PIPOS och BRP+	–	12 829	11 997	17 102	–
- NYPS driftskostnader	–	8 812	11 381	11 282	–
- Uppföljning och utvärdering	–	1 042	695	300	–
Amorteringar och räntor samt avveckling och arkivering av äldre systemdelar och avslutade ärendemängder	Ej angivet belopp	–	–	–	För bedömning
- Räntor och amorteringar	–	22 112	25 394	31 090	–
- Avveckling och arkivering	–	7 576	31 081	25 001	–
Kommunikationssamordning	1 000	0	999	990	1 000
<i>Punkt 5. Ersättning för vissa kreditförluster i stödområdet</i>					
Ersättning för kreditförluster	0	3 094	28	199	0
<i>Punkt 6. Regionala strukturer för validering</i>					
Admin, regionala strukturer validering	1 000	694	832	1 000	1 000
<i>Särskilda regeringsuppdrag</i>					
Hållbar regional utveckling (HRU)	4 886	4 999	4 307	0	4 886
Admin. bidrag kommersiell service	1 848	0	0	1 844	1 848
Totalt	39 734 + ej angivet belopp	69 447	98 676	99 921	39 734 + för bedömning

Källa: Regleringsbrev anslag 1:1, regeringsuppdrag N2022/02400 och N2019/02162, Hermes samt uppgifter från Tillväxtverket om utfall och budget.

Av ett särskilt regeringsbeslut⁶⁴ framgår att Tillväxtverket ska fördela medel till regionerna och Gotlands kommun för deras arbete inom kommersiell service under perioden 2023–2027, samt erbjuda stöd till regionerna. Av beslutet framgår att Tillväxtverket får använda högst 2 procent av medlen till utveckling av metoder, samverkan, stöd och lärande samt andra uppdragsanknutna kostnader. Det motsvarar 1 848 000 kronor. ESV:s förslag innebär att detta belopp skulle flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag under den period som uppdraget pågår.

Vidare ska Tillväxtverket enligt ett särskilt regeringsbeslut⁶⁵ om att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala utvecklingsarbetet (HRU) avsätta högst 19 miljoner kronor under perioden 2019–2023 för insatser för bl.a. utveckling av metoder, samverkan, stöd och lärande samt andra programanknutna kostnader. Till och med 2022 hade Tillväxtverket nyttjat 14 114 000 kronor. Det innebär att 4 886 000 kronor fanns kvar att nyttja för 2023. ESV:s förslag innebär att beloppet skulle flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag. Uppdraget avslutades dock under 2023.

Punkt 1. Regionala företagsstöd

Under 2023 finansierades inga förvaltningsutgifter under denna punkt.

Punkt 2. Stöd till kommersiell service

Av punkten framgår att Tillväxtverket får använda högst 1 400 000 kronor för administration i samband med utbetalningar av stöd till företag med försäljningsställen för drivmedel enligt förordningen (2022:206) om statligt stöd till försäljningsställen för drivmedel i vissa landsbygdsområden.

ESV:s förslag innebär att beloppet skulle flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag. Stödet avslutades dock under 2023.

Punkt 3. Projektverksamhet

Av punkten framgår att Tillväxtverket får använda anslagsposten för att svara för den svenska medfinansieringen av det gemensamma sekretariatet och revisionsmyndigheten för programmet Öresund-Kattegatt-Skagerack (ÖKS). Kostnaderna för det gemensamma sekretariatet avser främst personalkostnader hos Tillväxtverket och är en förvaltningsutgift. Beloppet är beslutat inom ramen för programmet, där den svenska medfinansieringen anges som en andel av kostnaderna.

⁶⁴ Regeringsbeslut N2022/02400, Näringsdepartementet, *Uppdrag att fördela medel till kommersiell service i gles- och landsbygder 2023-2027*. 2022-12-22.

⁶⁵ Regeringsbeslut N2019/02162, Näringsdepartementet, *Förlängd tid för uppdraget att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala utvecklingsarbetet*. 2021-04-22.

ESV:s förslag skulle innebära att anslagsmedel för den svenska medfinansieringen flyttas till förvaltningsanslaget.

Av villkoren framgår vidare att medel från delposten får medfinansiera insatser inom ramen för regionalfondsprogram för investeringar i tillväxt och sysselsättning programperioden 2014–2020, inklusive tekniskt stöd för strukturfondspartnerskapen. Medel från delposten får även medfinansiera insatser inom ramen för regionalfondsprogram för investeringar i sysselsättning och tillväxt under programperioden 2021–2027, inklusive tekniskt stöd för strukturfondspartnerskapen. Det arbete som Tillväxtverket gör inom ramen för detta villkor är uppföljning, utvärdering samt kommunikation. Beloppet är inte styrt av regeringen utan Tillväxtverket bedömer behovet bl.a. utifrån om det tillkommit krav i programmet. ESV:s förslag innebär att anslagsmedel för den svenska medfinansieringen skulle flyttas till förvaltningsanslaget. Storleken på beloppet behöver regeringen ta ställning till utifrån en bedömning av behovet av utvärdering och uppföljning.

Punkt 4. Viss administration, uppföljning och utvärdering samt viss central utvecklingsverksamhet

Enligt villkoren i punkt 4 får Tillväxtverket använda högst 29 600 000 kronor, utöver ordinarie anslag för förvaltningsändamål, för viss administration, uppföljning av enskilda stödärenden och projekt samt viss utvärdering av den egna stödverksamheten. Dessa medel får även användas för uppföljningssystem m.m. för de bemyndiganden om ekonomiska åtaganden som finns för anslaget, RAPS (regionalt analys- och prognosystem), Pupos (Pin Point Sweden) och BRP+ (ett breddat mått på hållbar utveckling och livskvalitet i svenska regioner).

Därutöver får Tillväxtverket använda delposten för utgifter i form av amorteringar och räntor hänförliga till lånefinansiering för uppbyggnaden av projekt- och stödärendehanteringssystemet NYPS, samt för utgifter för åtgärder kring äldre systemdelar och avslutade ärendemängder som ska avvecklas och arkiveras. Hur mycket medel som får användas för detta är inte angivet i belopp.

För kommunikationssamordning i enlighet med 16 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket får 1 000 000 kronor användas för förvaltningsutgifter.

Samtliga verksamheter ovan är förvaltningsutgifter och ESV:s förslag innebär att finansieringen skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

Punkt 5. Ersättning för vissa kreditförluster i stödområdet

Enligt villkoret i punkt 5 får Tillväxtverket använda delposten för att lämna bidrag för kreditförluster. Under 2023 har bidrag betalats ut för uppkomna kreditförluster till Almi Företagspartner AB och Stiftelsen Norrlandsfonden och dessa har redovisats

som förvaltningsutgifter. Tillväxtverket uppger att ersättning för kreditförluster bör hanteras som ett bidrag fr.o.m. 2024.

ESV instämmer i att ersättning för kreditförluster inte är en förvaltningsutgift och ESV:s förslag innebär därför att inga medel skulle flyttas från denna del av anslagsposten till Tillväxtverkets förvaltningsanslag.

Punkt 6. Regionala strukturer för validering

Av punkten framgår att Tillväxtverket får använda högst 1 000 000 kronor för administration i enlighet med regeringens beslut om att etablera effektiva regionala strukturer för validering.⁶⁶

ESV:s förslag innebär att beloppet skulle flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag.

Anslag 1:3 ap. 2 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020 och anslag 1:4 ap. 1 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027

Anslagen används av Tillväxtverket för att betala ut bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden för programperioderna 2014–2020 och 2021–2027, samt från Fonden för en rättvis omställning för programperioden 2021–2027.

En viss del av anslagen avser s.k. TA-medel, som är medel från EU-fonderna som ska finansiera administration kopplat till dessa. Hur mycket TA-medel som får tas från respektive anslag beslutas av EU och har också varierat mellan programperioderna.

ESV bedömer att TA-medel inte ska flyttas till förvaltningsanslaget trots att de finansierar förvaltningsutgifter. TA-medlen är ett bidrag från EU till svenska staten som hanteras över statsbudgeten. Skulle dessa medel flyttas till ett PLO-anslag skulle anslaget årligen få ett effektiviseringsavdrag och justeras utifrån prislägesförändringar.

Av ESV:s intervjuer med företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet framgår att de medel som Tillväxtverket tar emot och redovisar mot inkomsttitel, vilka ligger till grund för dessa anslag, är indexerade. Detta talar emot att medlen ska läggas på ett PLO-anslag, vilket förvaltningsanslaget är.

I årsredovisningen för staten återrapporteras de samlade EU-medlen som staten fått och använt under året. För att kunna göra denna återrapportering på aggregerad nivå

⁶⁶ Uppdrag att stödja arbetet med att utveckla effektiva strukturer för validering på regional nivå. Regeringsbeslut N2021/03082.

utan att införa särskilda återrapporteringskrav behöver EU-medlen hållas på separata anslag.

ESV:s förslag innebär således att förvaltningsutgifter på dessa anslag inte skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

6.3 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

I det här avsnittet går vi igenom konsekvenserna av ESV:s förslag för utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Anslag 1:15 Konkurrentkraftig livsmedelssektor

Anslagsposten används av Tillväxtverket för att finansiera arbetet med två regeringsuppdrag som sträcker sig över perioderna 2020–2025 respektive 2021–2025.⁶⁷

Tabell 4. Förslagets konsekvenser för förvaltningsutgifter på anslag 1:15, anslagspost 5 (tkr)

Anslagspost	Tilldelat 2023	Utfall 2022	Utfall 2023	Tillväxtverkets budget 2024	Belopp till förvaltningsanslag
23 01 015 005 Konkurrens- kraftig livs- medelssektor	Ej angivet	14 274	13 253	14 000	För bedömning

Källa: Regleringsbrev anslag 1:15, Hermes, uppgifter från Tillväxtverket om budget.

Enligt regleringsbrevet för 2023 samt regeringsuppdragen, får Tillväxtverket använda högst 27 000 000 kronor respektive 5 000 000 kronor för genomförande av uppdragen under 2023. Det framgår inte hur stor del av anslagsposten som är avsedd för transfereringar respektive förvaltningsutgifter, vare sig i regeringsuppdragen eller i regleringsbrevet. Under 2022 var knappt 70 procent av de utgifter som Tillväxtverket belastade anslaget med förvaltningsutgifter. Motsvarande andel för 2023 var 45 procent. De två uppdrag som Tillväxtverket finansierar från denna anslagspost avslutas 2025.

ESV:s förslag innebär att den del av anslaget som regeringen avser ska finansiera förvaltningsutgifter skulle flyttas till förvaltningsanslaget. En överföring förutsätter en bedömning av hur anslagsmedlen ska användas inom ramen för regeringsuppdragen.

⁶⁷ Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin, N2019/03240/JL respektive Uppdrag att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, N2021/00171.

Anslag 1:17 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur ap. 6 Landsbygdssöd - Statsbidrag kommuner

Anslaget används till att betala ut bidrag till vissa kommuner i enlighet med regeringens beslut.⁶⁸ Enligt regeringsbeslutet får Tillväxtverket använda 1 360 000 kronor till administration av statsstödet. Regeringsuppdraget ska slutredovisas 31 december 2024 då statsstödet enligt nuvarande beslut upphör.

ESV:s förslag innebär att beloppet skulle flyttas till Tillväxtverkets förvaltningsanslag under den period som uppdraget pågår. Regeringsuppdraget ska slutredovisas 31 december 2024 då statsstödet enligt nuvarande beslut upphör.

6.4 Utgiftsområde 24 Näringsliv

I det här avsnittet går vi igenom konsekvenserna av ESV:s förslag för utgiftsområde 24 Näringsliv, under Klimat- och näringslivsdepartementet.

Anslag 1:5 Näringslivsutveckling

Tillväxtverket ska använda anslaget för att finansiera insatser för entreprenörskap, nyföretagande inklusive mentorskap, utveckling och tillväxt i befintliga företag samt förenkling för företag.

Tabell 5. Förslagets konsekvenser för förvaltningsutgifter på anslag 1:5, anslagspost 8 (tkr)

24 01 005 008 Näringslivs- utveckling – till Tillväxtverket	Tilldelat 2023	Utfall 2022	Utfall 2023	Tillväxtverkets budget 2024	Belopp till förvaltnings- anslag
Till programanknutna kostnader	Högst 38 700	–	–	–	38 700
- Varav till kvinnors företagande och ägande	3 000	–	785	1 000	–
- Varav till att förbereda förenklingsrådet	5 700	–	–	–	–
Till verksamt.se	Minst 20 000	30 500	29 400	34 900	Minst 20 000
Totalt	38 700 + minst 20 000				38 700 + minst 20 000

Källa: Regleringsbrev anslag 1:5, regeringsbeslut KN2023/03722, uppgifter från Tillväxtverket om utfall och budget.

Av anslagsvillkoren framgår att 38 700 000 kronor får användas av Tillväxtverket för programanknutna kostnader. Enligt departementet var 5 700 000 kronor av dessa

⁶⁸ Uppdrag att utbetala stöd för utveckling av företagsklimat och näringsliv i vissa gles- och landsbygdskommuner, Regeringsbeslut N2021/03083.

avsedda att användas till förberedelser för att inrätta ett förenklingsråd. Arbetet med förenklingsrådet kommer fr.o.m. 2024 finansieras med förvaltningsanslaget.⁶⁹

ESV:s förslag innebär att hela beloppet skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

Vidare finns ett anslagsvillkor som lyder ”Från anslagsposten ska minst 20 000 000 kronor användas till arbetet med verksamt.se”. Medlen får användas för administration kopplad till verksamt.se. Regeringen har alltså inte satt någon övre gräns för hur mycket medel från denna anslagspost som Tillväxtverket får lägga på verksamt.se. De kostnader som Tillväxtverket har för verksamt.se är förvaltningsutgifter.

ESV:s förslag innebär att finansieringen av verksamt.se skulle flyttas till förvaltningsanslaget.

⁶⁹ Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

Bilaga 1. Uppdraget

Regeringsbeslut
2023-06-29
KN2023/03550
Klimat- och näringslivsdepartementet

Uppdrag att analysera ändamålsenligheten i styrningen och uppföljningen av Tillväxtverkets anslag

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att analysera ändamålsenligheten i styrningen och uppföljningen av Tillväxtverkets anslag. Ekonomistyrningsverket ska lämna förslag på styrning och uppföljning av Tillväxtverkets anslag som är ändamålsenlig i förhållande till myndighetens instruktion och regeringens övriga styrdokument. Förslagen ska beakta regeringens redovisningsansvar gentemot riksdagen.

Under uppdragets genomförande ska Ekonomistyrningsverket ha en kontinuerlig dialog med Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

Tillväxtverket ska se till att Ekonomistyrningsverket får ta del av relevanta underlag och annan information som behövs för att genomföra uppdraget.

Ekonomistyrningsverket får för uppdraget rekvirera högst 1 500 000 kronor. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:4 *Tillväxtverket* under utgiftsområde 24 Näringsliv. Rekvisitionen ska inkomma till Tillväxtverket tidigast den 1 juli och senast 15 november 2023.

Ekonomistyrningsverket ska senast den 31 mars 2024 återbetala de medel som inte har förbrukats till Tillväxtverkets bankgiro 5050-1949 med angivande av detta besluts diarienummer.

Närmare beskrivning av uppdraget

Ekonomistyrningsverkets analys ska genomföras med allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning i staten som grund.

I uppdraget ingår att:

- Ekonomistyrningsverket ska analysera och bedöma hur verksamhets- respektive förvaltningsutgifter bör sortera i anslagsstrukturen. Analysen ska beakta att Tillväxtverkets verksamhet finansieras från olika utgiftsområden och att förutsättningarna för myndighetens olika verksamheter kan variera. Ekonomistyrningsverket ska bedöma om fördelningen av medel mellan anslag 1:4 *Tillväxtverket* och de övriga anslag myndigheten disponerar är ändamålsenlig i förhållande till myndighetens instruktion och regeringens övriga styrdokument. Analysen ska främst fokusera på anslag 1:4 *Tillväxtverket* inom utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 1:5 *Näringslivsutveckling* inom utgiftsområde 24 Näringsliv och anslag 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder* inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.
- Ekonomistyrningsverket ska lämna förslag på en ändamålsenlig ekonomisk styrning och uppföljning av Tillväxtverkets anslag som är funktionell över tid. Ekonomistyrningsverket ska beakta de beslutade och beräknade ekonomiska ramarna för de anslag som Tillväxtverket förfogar över och lämna förslag som totalt ligger i linje eller under dessa.

Ekonomistyrningsverket ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 29 februari 2024.

Skälen för regeringens beslut

Det är viktigt att statliga myndigheter bedriver sin verksamhet effektivt. Det inkluderar även frågor som rör myndigheternas styrning och finansiering.

Tillväxtverket har under flera års tid haft ökade verksamhetskostnader samtidigt som förvaltningsanslaget har varit oförändrat. Det har inneburit att en allt större del av verksamhetskostnaderna har finansierats av sakanslag. Därutöver har Tillväxtverket haft ett stort antal separata regeringsuppdrag som tillkommit löpande under åren och som till största del har genomförts inom befintliga anslagsramar.

Tillväxtverket har uppgifter som sträcker sig över flera politikområden. Myndigheten har under budgetåret 2023 finansiering från fyra utgiftsområden och elva anslag. Tillväxtverket har den största delen av sin verksamhet inom anslagen 1:1 *Regionala utvecklingsåtgärder*, 1:2 *Transportbidrag*, 1:3 *Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020*, 1:4 *Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027* inom utgiftsområde 19 Regional utveckling samt anslagen 1:4 *Tillväxtverket*, 1:5 *Näringslivsutveckling* och 1:22 *Stöd vid korttidsarbete* inom utgiftsområde 24 Näringsliv.

Utöver det har Tillväxtverket verksamhet även inom anslagen 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete*, 1:6 *Bidrag till regional kulturverksamhet*, 4:3 *Nämnden för hemslöjdsfrågor* inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid samt anslagen 1:15 *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* och 1:17 *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

På regeringens vägnar
Andreas Carlson

Filippa Axencrantz

Kopia till
Finansdepartementet, BA och SI
Tillväxtverket

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.