

Så kan staten, kommuner och regioner fungera som ett sammanhållet samverkanssystem som stödjer hållbar tillväxt och välfärd i hela landet

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Kapitel I: Regional utvecklingspolitik – en långvarig brist på systemtydlighet.....	5
1. Systemdysfunktionell styrning av regional utveckling redan från början.....	5
2. Politiken byter namn, men samma styrningsproblem kvarstår.....	5
3. Tillväxtverket efterlyser ett systemorienterat arbetssätt.....	6
4. Politiken byter namn fram och tillbaka, men styrningsproblemen kvarstår.....	6
5. Kan den uteblivna systemstyrningen ligga bakom en trendmässig ökning av regionala klyftor?...7	
Referenser.....	10
Kapitel II: Brist på systemlogik och gap mellan strategi och genomförande.....	12
1. Strategiska områden och prioriteringar pekats ut.....	12
2. Utgiftsområden klumpas ihop under strategiska områden utan precisering av systemrelevans...13	
3. Myndigheter klumpas ihop utan precisering av deras systembetydelse för styrning eller systemansvar för samverkan.....	14
4. Samma systembrister inom landsbygdspolitiken.....	14
5. Gap mellan strategin och genomförande.....	15
5.1 Osammanhängande styr signaler i regleringsbrev.....	16
5.2 Osammanhängande styrning i myndigheternas regeringsuppdrag.....	16
6. Expertmyndigheterna eniga om behovet av systemoperationalisering.....	17
Referenser.....	19
Kapitel III : Systemdesign för sammanhållen styrning av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik.....	20
1. Synergimål för systempåverkande åtgärder.....	20
2. Systemdesign för en sammanhållen regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik.....	20
3. Myndighetskluster och systemansvar för systempåverkande åtgärder.....	22
4. Systemkoherens mellan regeringens villkorsbeslut och regionala samt kommunala budgetprocesser.....	23
5. Ge länsstyrelserna ett regionalt samordningsansvar.....	24
5.1 Länsstyrelsernas roll otydlig i det regionala samverkanssystemet.....	24
5.2 Renodla länsstyrelsernas roll till ett regionalt samordningsansvar.....	25
6. Tillväxtverket bör ges rollen som systemkoordinator.....	26
7. Systemorienterade instruktioner och regleringsbrev.....	27
Referenser.....	30

Kapitel IV : Regional utvecklingspolitik synliggör systembrister i statens styrning av offentlig verksamhet.....	31
1. Statskontoret föreslår att tvärsektoriella frågor integreras i instruktioner och regleringsbrev.....	31
2. Regeringen gör tvärsektoriell samverkan till egen sektor med parallella styrinstrument.....	31
3. <i>Tvärsektoriell styrning förblir en olöst fråga.....</i>	32
4. <i>Statskontoret ger samma rekommendation till regeringen år 2022 som år 2006.....</i>	32
4.1 Regeringens politik i tvärsektoriella frågor saknar ofta tydlig inriktning.....	33
4.2 Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor gör det svårt för myndigheterna att arbeta långsiktigt.....	33
4.3 Regeringens nuvarande styrning genererar ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna behöver hantera.....	33
Referenser.....	34
Kapitel V: Systemplattform för en sammanhållen styrning av offentlig förvaltning.....	35
1. <i>En systemplattform för styrning av statsbudgeten.....</i>	35
2. <i>Statsbudgeten är byggd av stuprör, men styrning av statlig verksamhet kräver en systemlogik...35</i>	35
3. Gör Finsam- lagstiftning till ett ramverk för en sammanhållen förvaltning.....	37
3.1 Finsam- lagstiftning har både en system- och territoriell logik.....	37
3.2 Organisatoriska förutsättningar vid riksdagen och regeringskansliet.....	39
4. <i>Styrning med fokus på myndighetskluster och systempåverkande åtgärder.....</i>	40

Sammanfattning

Sveriges offentliga förvaltning lider av en kronisk systemspricka som gör det omöjligt för staten, kommuner och regioner att fungera som en sammanhållen helhet för att uppnå politiska mål över sektorsgränser. Dessa brister har påtalats av expertmyndigheterna sedan 20 år tillbaka. Varken Regeringen, Regeringskansliet eller Riksdagen har dock befattat sig med dessa frågor eller brytt sig om att försöka lösa de utpekade systembristerna i den statliga styrningen.

Systembrister i styrningen av tvärsektoriella frågor är tydligast inom områdena regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Därför har dessa områden varit föremål för återkommande utredningar och förändringar av politikens namn, mål, omfattning och strategier.

Statskontoret, Analysmyndigheten, Riksrevisionen och Tillväxtverket har gång på gång sedan 20 år tillbaka pekat på samma systembrister i den statliga styrningen av dessa politikområden. Trots återkommande utredningar och förbättringsförsök lider regional utvecklingspolitik av samma systembrister som påtalades av expertmyndigheterna år 2000 som år 2025.

En förklaring till dessa olösta styrproblem är att systembrister i den statliga styrningen är generella för hela förvaltningen och inte specifika för politikområdet för regional utveckling. De problem som uppstår vid styrningen av regional utvecklingspolitik är bara ett förstoringsglas som tydliggör den bristande systemlogiken i hela den offentliga verksamheten. Därför går det inte att lösa styrproblematiken som en separat fråga för ett enskilt politikområde oavsett om det är regional utvecklingspolitik eller något annat enskilt politikområde.

Varken Riksdagen, Regeringen eller Regeringskansliet har idag några organisatoriska, verksamhetsmässiga eller regelmässiga förutsättningar för att kunna styra den offentliga förvaltningen på tvären över sektorsgränser. Detta är en allvarlig systembrist, eftersom det är snarare regel än undantag att offentlig verksamhet är tvärsektoriell.

Syftet med denna skrift är därför att föreslå en systembaserad styrlogik som gör det möjligt för staten, kommuner och regioner att agera tvärsektoriellt som ett finansiellt och verksamhetsmässigt sammanhållet samverkanssystem som stödjer hållbar tillväxt och välfärd i hela landet. En grundbult i denna styrmodell är en systemorienterad verksamhetslogik för en sammanhållen styrning av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Detta i kombination med lagen om finansiell samordning utvidgad till ett ramverk för att överbrygga sektoriseringssproblem inom den offentliga verksamheten i dess helhet. Finansiell samordning enligt denna lag får inom ett samordningsområde bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och region för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. Kommunerna kan vara belägna inom olika regioner.

Genom att utvidga lagen för finansiell samordning till ett ramverk för samverkan över sektorsgränser som inkluderar samtliga myndigheter, kommuner och regioner kan regeringen utforma myndighetsinstruktioner och regleringsbrev samt styrsignaler till kommuner och regioner med fokus på tvärsektoriella verksamhetsområden. En vägledande princip för en systembaserad styrning är kluster av myndigheter som gemensamt finansierar åtgärder med systempåverkande effekter. Lagstiftningen om finansiell samordning har här en enorm potential som hittills inte har utnyttjats sedan lagen stiftades år 2003.

Kapitel I: Regional utvecklingspolitik – en långvarig brist på systemtydlighet

Långvariga systembrister i statens styrning försvårar måluppfyllelse inom Regional utvecklingspolitik. En enhetlig forskningsbild visar att de regionala klyftorna har oavbrutet ökat sedan år 2000. Under samma period visar en samlad bild av expertmyndigheternas granskning att det har funnits återkommande och olösta allvarliga systembrister i den statliga styrningen av den regionala utvecklingspolitiken. En fråga som därför kan ställas är om inte statens långvariga systemdysfunktionella styrning av regional utvecklingspolitik kan ligga bakom den ökade regionala klyftan?

1. Systemdysfunktionell styrning av regional utveckling redan från början

Den nuvarande regionala utvecklingspolitiken har sitt ursprung i Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande SOU 2000:87 och SOU 2000:36 Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik. Från och med år 2002 finns ett nytt politikområde: den regionala utvecklingspolitiken. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är "... väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet" (Prop. 2001/02:4).

I samband med detta beslutade riksdagen att namnet på utgiftsområde 19 byts från Regional utjämning och utveckling till Utgiftsområde 19. Regional utveckling.

Efter fyra år utvärderade dåvarande ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier det nya politiska området (1). Resultatet var tydligt. Den regionala utvecklingspolitiken lider av flera grundläggande oklarheter och svagheter. För det första saknar olika aktörer en gemensam och tydligt uttryckt uppfattning om vilket problem politiken ska lösa. För det andra har det uppstått en närmast kaotisk situation vad gäller de inblandade aktörernas olika roller och fördelningen mellan nationella och regionala nivåer i genomförandet av politiken.

Myndigheten konstaterade att det fanns ett djupgående systemfel i politiken. (sidan 10) och att den regionala utvecklingspolitikens var i behov av ett sektorsövergripande och mer systemorienterat synsätt (s.13).

2. Politiken byter namn, men samma styrningsproblem kvarstår

I budgetpropositionen för 2008 meddelade regeringen att politikområdet regional utvecklingspolitik skulle byta namn till regional tillväxtpolitik. Med den nya formuleringen ville regeringen ge området ett tydligare fokus på tillväxt. Insatserna inom politikområdet skulle bidra till att skapa långsiktigt livskraftiga näringslivsstrukturer. Målet för det nya politikområdet formulerades som "utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft" (Prop. 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008 UO19, s. 15, bet. 2007/08: NU2, Utgiftsområde 19 Regional utveckling, s. 8).

I samband med detta beslutar riksdagen att byta namnet på utgiftsområde 19 från regional utveckling till Utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Tillväxtanalys har mellan 2011 och 2014 skrivit flera rapporter som behandlar styrningsproblem inom den nya regionala tillväxtpolitiken. Alla dessa pekade på att det fanns risk för tilltagande fragmentisering inom ramen för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken blir inte mer effektiv än sin svagaste länk. Det finns tydliga utmaningar och systemsvagheter som kan leda till försämrad samverkan och försvårar genomförandet (2).

I rapporten Regionala tillväxtpolitiska utmaningar konstaterar myndigheten att samma problem kvarstår och att det finns ett behov av att uppmärksamma och diskutera styrnings- och genomförandefrågor kopplade till den regionala tillväxtpolitiken (3).

3. Tillväxtverket efterlyser ett systemorienterat arbetssätt

Tillväxtverket har i flera rapporter rekommenderat regeringen att tillämpa systemorienterade arbetssätt inom den regionala tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet för att möta samhällsutmaningarna. Styrningen bedöms behöva stöd av systemorienterade arbetssätt för att kunna bidra till den samhällsomställning som krävs för att nå målet om utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.

Tillväxtverket föreslå inte någon modell för ett systemorienterat arbetssätt, men bedömer att arbetet med ett systemorienterat arbetssätt skulle kunna utgöra de "hängrännor" som länge har efterfrågats för att möjliggöra en effektiv styrning av regional tillväxtpolitik.

Tillväxtverket ser liksom regionerna att det är viktigt att stärka systemperspektivet i det regionala tillväxtarbetet och vill som i tidigare rekommendationer till regeringen lyfta behovet av att tydliggöra förväntningar och krav på samverkan i de regleringsbrev och regeringsuppdrag som lämnas till relevanta myndigheter inom lämpliga områden. Resonemang om hur systemorienterade arbetssätt kan operationaliseras och testas inom en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik bör därför initieras inom kort, rekommenderar Tillväxtverket (4,5,6).

4. Politiken byter namn fram och tillbaka, men styrningsproblemen kvarstår

I budgetpropositionen för 2008 bytte den regionala utvecklingspolitiken namn och blev regional tillväxtpolitik. I samband med att regeringen beslutade om vårpropositionen för 2020 bytte politikområdet namn ännu en gång och blev regional utvecklingspolitik igen. Utgiftsområdet 19 bytte också namn från regional tillväxt till regional utveckling.

Namnet på politikområdet byts fram och tillbaka under årens lopp, medan allvarliga styrproblem påtalade sedan 20 år tillbaka förblir olösta. Statskontoret konstaterar att i praktiken har regeringen saknat en samlad syn på hur den regionala utvecklingspolitiken ska organiseras och styras(7).

Riksrevisionens granskning av den regionala utvecklingspolitiken har uppmärksammat samma avsaknad av en samlad styrning i sin rapport Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat agerande (RiR 2022:8).

I rapporten granskar Riksrevisionen regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken. Granskningens övergripande slutsats är att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken har gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Riksrevisionens granskning visar att den regionala utvecklingspolitiken präglas av otydlighet, kortsiktighet och bristande helhetsperspektiv. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda den regionala utvecklingspolitiken.

Riksrevisionen har i rapporten Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande (RiR 2022:8) granskat regeringens organisering och styrning av den regionala utvecklingspolitiken. Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendationer angående styrningen:

– Hitta ett sätt att utforma en interventionslogik som länkar samman politikens mål och insatser i olika delar av statens verksamhet

– I regleringsbrev och andra uppdrag avseende regional utveckling säkerställa tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner. För myndigheter som regeringen bedömer vara särskilt viktiga för det regionala utvecklingsarbetet bör uppgifter ingå i instruktionen.

Riksrevisionens rekommendationer sammanfaller med Tillväxtverkets egna slutsatser. Ett stort antal statliga myndigheter pekas ut i den nationella strategin för hållbar regional utveckling som betydelsefulla för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Men enligt Tillväxtverket saknar dessa förutsättningar att bidra till den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

I syfte att underlätta för myndigheterna att bidra till politikområdena och få dem att känna ett tydligare ägarskap av politikens genomförande rekommenderar Tillväxtverket att regeringen tydliggör vilka myndigheter, varför och på vilket sätt de förväntas bidra. Tillväxtverket menar att det skulle kunna göras genom att uppgifter ingår i instruktionen för de myndigheter som anses vara särskilt viktiga. Det skulle ge myndigheterna långsiktiga förutsättningar att bidra till politikområdena på ett effektivt sätt. Därför rekommenderar Tillväxtverket att regeringen ser över styrningen för de relevanta myndigheterna. Detta ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer i deras granskning av den regionala utvecklingspolitiken.

Tillväxtverket rekommenderar att regeringen tydliggör syftet med myndigheternas redovisningar av sina bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Även Tillväxtverkets uppdrag att sammanställa myndigheternas redovisningar bör ses över anser myndigheten (9).

5. Kan den uteblivna systemstyrningen ligga bakom en trendmässig ökning av regionala klyftor?

Under en 25 års-period visar en samlad och tydlig bild av expertmyndigheternas granskning att det har funnits återkommande och olösta allvarliga systembrister i den statliga styrningen av den regionala utvecklingspolitiken. En enhetlig forskningsbild visar att de regionala klyftorna har oavbrutet ökat under samma period. En fråga som därför kan ställas är om inte statens långvariga systemdysfunktionella styrning av regional utvecklingspolitik och den långvariga styrproblematiken kan ligga bakom den ökade regionala klyftan?

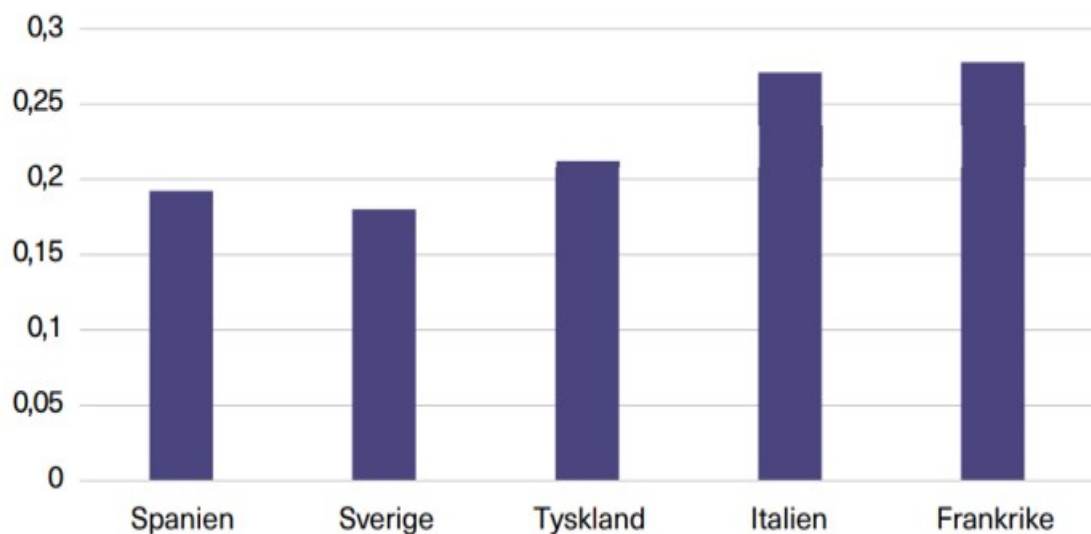
De regionala klyftorna i Sverige har ökat både när det gäller BNP per capita och befolkningstäthet. Framför allt är det Stockholmsregionen som drar ifrån resten av landet. Denna slutsats fanns redan i en forskningsrapport från 2016. Rapporten *Regional ojämlikhet i Sverige. I en historisk analys* presenterade ekonomhistorikern Kerstin Enflo en forskningsrapport om hur den regionala ojämlikheten utvecklats i Sverige. Att de regionala klyftorna nu ökar både vad gäller BNP per invånare och befolkningstäthet är historiskt sett unikt. Vi har fått ett nytt slags regionalt utanförskap som kan hota sammanhållningen i Sverige, konstaterar Kerstin Enflo, professor i ekonomisk historia vid Lunds universitet (10).

I en nypublicerad rapport visar en grupp forskare att den regionala klyftan mellan regioner har ökat lavinartat. Författarna till rapporten är Kerstin Enflo, professor i ekonomisk historia

vid Lunds universitet, Martin Henning, professor i ekonomisk geografi vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet, Hans Westlund, professor i urbana och regionala studier vid Kungliga Tekniska Högskolan och professor i entreprenörskap vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

Enligt forskarnas slutsatser är den regionala klyftan idag ungefär lika stor i Sverige som i Spanien, och bara marginellt lägre än i EU-länder som Tyskland, Italien och Frankrike.

Koefficient för regionala skillnader i bruttoregionalprodukt per capita (NUTS2 regioner)



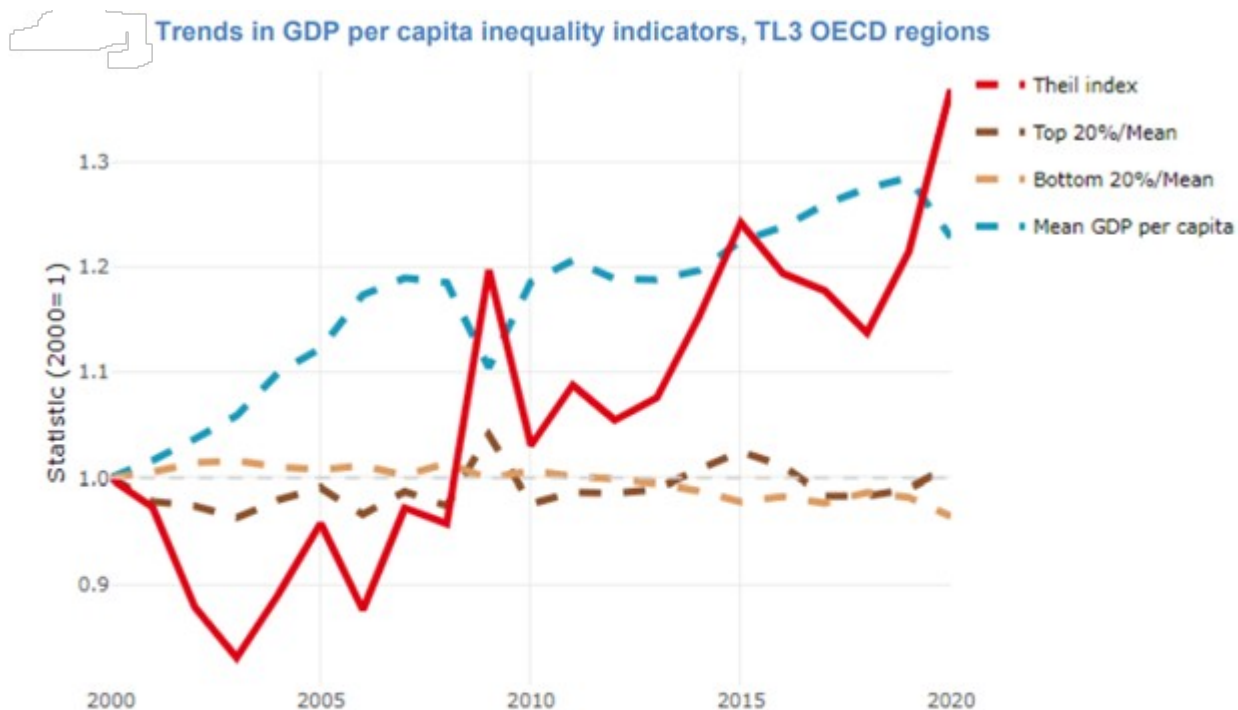
Källa SNS, 2025 (11)

Bilden ovan visar regionklyftan för ett enskilt år. Det finns dock långa tidsserier och en omfattande forskning som tyder på en långvarig försämring av den regionala utvecklingen i Sverige.

Långa tidsserier baserat på regiondata från OECD visar att klyftan mellan regioner när det gäller bruttoregionalprodukten per capita ökade trendmässigt i Sverige mellan 2000 och 2020. Genom att använda ett mått på regionala klyftor, kallad Theilindex, kan man enligt bilden nedan kvantifiera och följa utvecklingen av dessa regionala klyftor i BRP över tid och mellan regioner.

Theilindex används av OECD för att mäta ojämlikhet och för att studera hur stora regionala klyftor (skillnader i t.ex. bruttoregionalprodukt, BRP) är i en ekonomi. OECD data för Theil index sträcker sig över en tidsserie på 20 år och därför kan man utläsa långsiktiga trender. Mellan år 2001 och år 2020 ökade indexet för gapet mellan regioner i Sverige från 0.97 till 1.37.

Utveckling av regionala klyftor mellan 2000 och 2020



Note: Top/bottom calculated as population equivalent (top/bottom regions with at least 20% of the population). The interpretation of top/bottom 20% GDP per capita is that 20% of the population in the country holds 20% of the value. Top 20%/Mean calculated as mean GDP per capita in top 20% regions over mean TL3 GDP per capita in a given year. Bottom 20%/Mean calculated as mean TL3 GDP per capita in bottom 20% regions over mean TL3 GDP per capita in a given year. To improve data consistency, input series are aggregated when TL3 regions are part of the same FUA. To improve time series, TL3 missing values have been estimated based on the evolution at higher geographic level.

Source: OECD Regional Database (2022).

Källa: OECD (12)

Den långvariga systembristen i styrningen av regional utvecklingspolitik och den ökande regionklyftan tycks således vara parallella fenomen. Därför är det dags för regeringen att åtgärda dessa systembrister för att målet för den regionala utvecklingspolitiken ska kunna uppnås. Denna slutsats framgår också av Riksrevisionens granskning av regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken.

Granskningens övergripande slutsats är att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Det handlar på övergripande nivå om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser. Det får konsekvenser för bland annat samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer, utvärdering av politikens samlade effekter och regionernas förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret. Det påverkar också genomförandet av regeringens nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (RiR 2022:8).

Referenser

(1) ITPS (2005) Regionalpolitiken som tillväxtpolitik Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken. A2005:011.

<https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f200e1/1586366203169/Regionalpolitiken%20som%20tillv%C3%A4xtpolitik-05.pdf>

(2) Tillväxtanalys (2014). Samverkan inom ramen för flernivåstyrning

https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f1d6e4/1586366178595/pm_2014_09.pdf

(3) Tillväxtanalys (2017) Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar? 2017:10

https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f1d66d/1586366178120/pm_2017_10_Regionala%20tillv%C3%A4xtpolitiska%20utmaningar.pdf

(4) Tillväxtverket (2020) Regionalt tillväxtarbete efter 2020. Regionernas framtida prioriteringar Rapport 0298

<https://tillvaxtverket.se/download/18.6855bfcf184896002ffb1e/1668765798890/Regionalt%20tillv%C3%A4xtarbete%20efter%202020.pdf>

(5) Tillväxtverket(2020). Slutrapport Förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas, N2018/04488/RTS.

<https://www.reglab.se/wp-content/uploads/2019/11/Slutrapport-Hallbarhetsarb-reg-tillvpolitik.pdf>

(6) Tillväxtverket (2021) Decenniet för handling är nu Så kan hållbarhetsarbetet inom den regionala utvecklingspolitiken stärkas

<https://tillvaxtverket.se/download/18.6855bfcf184896002ffbc2/1668765857339/Decenniet%20f%C3%B6r%20handling%20%C3%A4r%20nu%20-%20S%C3%A5%20kan%20h%C3%A5llbarhetsarbetet%20inom%20den%20re>

(7) Statskontoret (2021). Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll. 2021:11 <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2021/regional-utveckling--regionernas-erbjudanden-och-lansstyrelsernas-roll/?publication=true>

(8) Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande. (RiR 2022:8)

<https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2022/den-regionala-utvecklingspolitiken---svaga-forutsattningar-for-ett-effektivt-samlat-statligt-agerande.html>

(10) Kerstin Enflo (2016). *Regional ojämlikhet i Sverige. En historisk analys*. SNS analys 33.

https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sns_analys_nr_33.pdf

(11) Sveriges regionala dynamik. Historiska trender och framtidens utmaningar

SNS Analys 108, april 2025

<https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/a2025/04/sns-analys-108-sveriges-regionala-dynamik.pdf>

(12) OECD(2020). The OECD Regional Outlook reviews recent trends, SWEDEN.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/oecd-regional-outlook-2023-country-notes_48701f02/sweden_ece76f7f/b520a357-en.pdf

Kapitel II: Brist på systemlogik och gap mellan strategi och genomförande

I regeringens skrivelse 2020/21:133 Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021 – 2030 (hädanefter "den nationella strategin") beskrivs inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken. Genomförandet av politiken ska vara samordnad med andra berörda politikområden, däribland landsbygdspolitiken. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Landsbygdspolitikens övergripande mål är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktig hållbar utveckling i hela landet.

1. Strategiska områden och prioriteringar pekas ut

Statliga myndigheter ska dessutom, inom sina verksamhetsområden, verka för att målen för den regionala tillväxtpolitiken nås. I den nationella strategin har regeringen identifierat fyra strategiska områden för myndigheternas medverkan samt ett antal prioriteringar för respektive strategiskt område som ska ligga till grund för den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030. *Dessa strategiska områden och tillhörande prioriteringar är:*

- *Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet*
 - o Hög livskvalitet med goda och attraktiva livsmiljöer*
 - o God samhällsplanering*
 - o God tillgång till kommersiell och offentlig service*
- *Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet*
 - o Väl fungerande infrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*
 - o Utvecklat regionalt kompetensförsörjningsarbete*
- *Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet*
 - o Omställning genom starka regionala innovationssystem och smart specialisering*
 - o En konkurrenskraftig, cirkulär och biobaserad samt klimat och miljömässigt hållbar ekonomi*
 - o Tillvarata digitaliseringens möjligheter*
 - o Ett gott näringslivsklimat med goda ramvillkor och väl fungerande kapitalförsörjning*
 - o Internationalisering, investeringsfrämjande och ökad export*
- *Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem*
 - o Förbättrad tillgång till snabbt bredband och ökad digital användning*
 - o Tillgänglighet genom hållbara transportsystem*

För att möta samhällsutmaningarna, ta till vara möjligheterna och hitta lösningar samt uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken identifierar regeringen i denna strategi fyra strategiska områden som ligger till grund för den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030. Strategin innehåller således fyra prioriteringar med underliggande fokusområden. Strategin styr det regionala utvecklingsarbetet och vägleder för hur de nationella

myndigheterna deltar i detta utvecklingsarbete. Statens styrning ska vara kopplat till dessa prioriteringar.

2. Utgiftsområden klumpas ihop under strategiska områden utan precisering av systemrelevans

I princip är samtliga politikområden av betydelse för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. En bredd av insatser är därmed viktigt, dvs. betydligt fler insatser än de som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional utveckling. Tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå såväl målet för den regionala utvecklingspolitiken som andra mål. Strategin pekar därför ut vilka andra utgiftsområden med mål som har beslutats av riksdagen som är av särskild betydelse för de strategiska områdena och prioriteringarna för den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030. I tabellen nedan redovisas insatser inom andra utgiftsområden som regeringen bedömer har särskilt bidragit till målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Andra utgiftsområden med områden som omfattar mål som beslutats av riksdagen som är av särskild betydelse för de strategiska områdena och prioriteringarna för den regionala utvecklingspolitiken

Strategiska områden 2021–2030	Utgiftsområden och områden med mål
Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet	U01: demokratipolitik och nationella minoriteter, U01 och U023: samepolitik, U09: folkhälsopolitik, U013: integrationspolitik, jämställdhetspolitik och åtgärder mot segregation, U014: arbetsmarknadspolitik, U016: utbildningspolitik, U017: kulturpolitik, de statliga insatserna till stöd för den kommunala kulturskolan, arkitektur, form och design, kulturmiljö, film, ungdomspolitik, politik för det civila samhället, idrottspolitik och friluftslivspolitik, U018: samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet samt bostadsmarknad, U020: miljöpolitik, U021: energipolitik, U022: transportpolitik och politiken för informationssamhället samt U023: Politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel samt en sammanhållen landsbygdspolitik. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet för kommuner och regioner är viktigt för att en likvärdig offentlig service ska kunna erbjudas i landets olika delar.
Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet	U01 och U023: samepolitik, U013: integrationspolitik och jämställdhetspolitik, U014: arbetsmarknadspolitik, U016: utbildningspolitik och forskningspolitik, U017: ungdomspolitik och politik för civila samhället, U022: transportpolitik och politiken för informations-samhället, U023: Politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel, en sammanhållen landsbygdspolitik, politik för en konkurrenskraftig och sammanhållen livsmedelskedja samt U024: näringspolitik.
Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet	U01 och U023: samepolitik, U013: integrationspolitik och jämställdhetspolitik, U016: utbildningspolitik och forskningspolitik, U017: kulturpolitik, arkitektur, form och design, kulturmiljö, film, ungdomspolitik och politik för civila samhället, U020: miljöpolitik, U021: energipolitik, U022: politiken för informationssamhället, U023: Politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel, en sammanhållen landsbygdspolitik, politik för en konkurrenskraftig och sammanhållen livsmedelskedja, skogspolitik samt U024: näringspolitik samt utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande.
Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transport-systemet	U01 och U023: samepolitik, U013: integrationspolitik och jämställdhetspolitik, U016: utbildningspolitik, U020: miljöpolitik, U021: energipolitik, U022: transportpolitik och politiken för informationssamhället, U023: Politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel, en sammanhållen landsbygdspolitik, politik för en konkurrenskraftig och sammanhållen livsmedelskedja samt U024: näringspolitik samt utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande.

3. Myndigheter klumpas ihop utan precisering av deras systembetydelse för styrning eller systemansvar för samverkan

Den nationella strategin anger sedan de myndigheter vars verksamhet har betydelse för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Bland statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål finns de som anges i tabellen nedan.

Statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål

Almi Företagspartner AB	Riksantikvarieämbetet
Arbetsförmedlingen	Rådet för Europeiska socialfonden i
Boverket	Sverige
Delegationen mot segregation	Sametinget
Ekonomistyrningsverket	Sjöfartsverket
Folkhälsomyndigheten	Skogsstyrelsen
Försäkringskassan	Statens energimyndighet
Havs- och vattenmyndigheten	Statens jordbruksverk
Jämställdhetsmyndigheten	Statens kulturråd
Livsmedelsverket	Statens skolverk
Luftfartsverket	Statistiska centralbyrån
Länsstyrelserna	Stiftelsen Svenska Filminstitutet
Myndigheten för digital förvaltning	Sveriges export- och investeringsråd
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	(Business Sweden)
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor	Sveriges geologiska undersökning
Myndigheten för yrkeshögskolan	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Naturvårdsverket	Tillväxtverket
Patent- och registreringsverket	Trafikanalys
Pensionsmyndigheten	Trafikverket
Polismyndigheten	Transportstyrelsen
Post- och telestyrelsen	Universitet och högskolor
RISE Research Institutes of Sweden AB	Universitetskanslersämbetet
	Verket för innovationssystem

4. Samma systembrister inom landsbygdspolitiken

Det behövs en grundlig prövning av dagens styrning av regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Båda politikområdena omgärdas av likartade brister såväl vad gäller styrning som genomförande. En sammanslagning av politikområdena utgör ingen lösning på problemen, utan fokus bör ligga på systemstyrning av politikområden med betydelse för regional utveckling och landsbygdsutveckling. Landsbygdsperspektivet kan stärkas inom det regionala utvecklingsarbetet genom systemverktyg för att samtidigt hantera inomregionala skillnader.

Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken är livskraftiga landsbygder med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Till detta kommer tre delmål:

- Hållbar tillväxt. Landsbygdernas förmåga att ta tillvara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.

- Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och hållbart utnyttjande av naturresurser. Landsbygden bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls.
- Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder. Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygden.

Landsbygdspolitiken finansieras inom Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel som omfattar verksamhet inom områdena jordbruks- och trädgårdsnäring, fiskerinäring, landsbygd, livsmedel, djur, skog och jakt samt rennäring och andra samiska näringar. Utgiftsområdet omfattar även verksamhet inom utbildning och forskning. Myndigheter som verkar inom utgiftsområdet är Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, Centrala djurförsöksetiska nämnden, Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och vissa verksamheter vid Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

Den sammanhållna landsbygdspolitiken är till sin karaktär sektorsövergripande och berör därmed många olika utgiftsområden. Insatser och statliga myndigheters verksamheter av betydelse för den sammanhållna landsbygdspolitikens mål finansieras dels av anslagen inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, dels genom andra utgiftsområden. Dessutom finansieras insatserna av andra aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå.

Insatser inom andra utgiftsområden av betydelse för att uppnå målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken som görs inom respektive utgiftsområde **klumpas ihop under olika delmål utan precisering av systemrelevans, systembetydelse för styrning eller systemansvar för myndighetssamverkan.**

Andra utgiftsområden och områden med mål som har beslutats av riksdagen som är av särskild betydelse för delmålen för den sammanhållna landsbygdspolitiken

Delmål	Utgiftsområden och områden med mål
Hållbar tillväxt	UO14 Arbetsmarknadspolitik, UO16 Kommunal vuxenutbildning och yrkeshögskola, UO19 Regional utveckling, UO21 Energipolitik, UO22 Transportpolitik, Politik för informationssamhället, UO24 Näringspolitik inkl. turismpolitik, Utrikeshandel, export och investeringsfrämjande
Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser	UO6 Försvar och samhällets krisberedskap, UO18 Samhällsplanering, bostadsmarknadsmarknad, byggande och konsumentpolitik, UO20 Miljöpolitik, Miljöforskning, UO23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, En konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja, Skogspolitik, UO24 Näringspolitik inkl. turismpolitik, Utrikeshandel, export och investeringsfrämjande
Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder	UO1 Demokratipolitik, UO4 Rättsväsendet, UO6 Försvar och samhällets krisberedskap, UO9 Hälso- och sjukvårdspolitik, Folkhälsopolitik, UO13 Integrationspolitik, Jämställdhetspolitik, UO16 Utbildning och universitetsforskning, UO17 Kulturpolitik, Statliga kulturmiljöarbetet, Ungdomspolitik, Politik för det civila samhället, Idrottspolitik, Friluftspolitik, Folkbildningspolitik, UO18 Samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmateriverksamhet, UO19 Regional utvecklingspolitik, UO22 Transportpolitik, Politik för informationssamhället

Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 23.s 12

5. Gap mellan strategin och genomförande

Forskningen visar att formulera en strategi är betydligt lättare än att genomföra den. De främsta svagheter är därför kopplade till gap mellan strategi och genomförande. Det är

vanligt att mycket vikt läggs vid att utveckla välformulerade strategier, men få organisationer nås av den framgång som förutspås av dessa! Forskningen visar att 60–90% av de organisationer som varit föremål för tidigare forskning misslyckas att genomföra sina strategier vilket orsakar ett gap mellan strategi och dess genomförande (1).

Gapet mellan strategin och det praktiska genomförandet blir tydligt när vi relaterar den nationella strategin till regeringens styrning av myndigheterna.

5.1 Osammanhängande styrsignaler i regleringsbreven

I den nationella strategin för hållbar regional utveckling 2021–2030 pekas dock 46 myndigheter ut med verksamheter av betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. Inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdspolitik har 15 myndigheter specifikt i uppdrag att bidra till genomförande av politiken.

Det är idag oklart vad som skiljer myndigheterna med respektive utan återrapporteringskrav. Tillväxtverket konstaterar att flera myndigheter vars verksamheter är av stor betydelse för genomförandet av politiken inom övriga områden har saknat uppdrag i sina regleringsbrev att redovisa insatser. Tillväxtverket har sammanställt de redovisningar som myndigheter har som återrapporteringskrav enligt regleringsbrev för 2022 avseende sina bidrag till genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. Resultatet redovisades till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) den 21 april 2023.

Tillväxtverket konstaterar att endast 22 myndigheter har under 2022 haft i uppdrag enligt regleringsbrev att återrapportera sina bidrag till genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Tillväxtverket noterar dessutom att än färre myndigheter har liknande återrapporteringskrav i sina regleringsbrev för 2023, endast 17 myndigheter jämfört med 22 myndigheter med återrapporteringskrav för 2022, exklusive länsstyrelserna. Avsaknaden av uppdrag med explicit koppling till den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken påverkar hur högt upp på myndighetens agenda som arbetet med de två aktuella politikområdena hamnar. Detta framkommer när frågor om styrning diskuteras inom ramen för Tillväxtverkets Myndighetsnätverk för regional utveckling och landsbygdspolitik samt i dialog mellan Tillväxtverket och enskilda myndigheter.

I syfte att underlätta för myndigheterna att bidra till politikområdena och få dem att känna ett tydligare ägarskap av politikens genomförande rekommenderar Tillväxtverket att regeringen tydliggör vilka myndigheter som anses vara särskilt viktiga för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, varför och på vilket sätt de förväntas bidra. Tillväxtverket menar att det skulle kunna göras genom att uppgifter ingår i instruktionen för de myndigheter som anses vara särskilt viktiga. Det skulle ge myndigheterna långsiktiga förutsättningar att bidra till politikområdena på ett effektivt sätt. Därför rekommenderar Tillväxtverket att regeringen ser över styrningen för de relevanta myndigheterna. Detta ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer i deras granskning av den regionala utvecklingspolitiken (2).

5.2 Osammanhängande styrning i myndigheternas regeringsuppdrag

I mars 2024 fick myndigheter av särskild betydelse för att uppnå målen för den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken i uppdrag att redovisa hur deras verksamhet bidrar till genomförandet av politikområdena. Dessa är Arbetsförmedlingen, Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Kulturrådet, Myndigheten för ungdoms- och

civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket och Vinnova.

I en analysrapport sammanställer Tillväxtverket 12 sektorsmyndigheters samt de 21 länsstyrelsernas redovisningar om hur deras verksamheter har bidragit till den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken under 2024. Sammanställningen är kvalitativ och ger en bild av myndigheternas bidrag till genomförandet av politikområdena så som myndigheterna själva uttrycker det i sina redovisningar.

Tillväxtverket konstaterar att den regionala utvecklingspolitiken inte verkar vara styrande för myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Detta eftersom det inte framkommer om och i sådana fall hur såväl den nationella strategin som regionala utvecklingsstrategier påverkar inriktningen på myndigheternas verksamheter och insatser. Det är också svårt att utläsa effekterna av myndigheternas insatser. Dels med anledning av det korta tidsperspektivet för redovisningen. Dels då regeringens styrning av vilka myndigheter som ska redovisa och kraven på redovisningarna har sett olika ut och varit olika omfattande och har varierat över tid. Tillväxtverket ser därmed behov av att skapa tydligare förutsättningar för såväl myndigheters genomförande som uppföljningen av den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken.

Tillväxtverket noterar också att de insatser som myndigheterna redovisar är svåra att placera in i förhållande till de strategiska områdena, till exempel arbete med klimatanpassning och beredskap. Det finns alltså tendenser att de strategiska områdena utgör stuprör i myndigheternas redovisningar. Detta medför risk för att relevanta förändringar och insatser för regional utveckling och landsbygdsutveckling inte kommer fram. Även länsstyrelserna redovisar mer sektorsspecifika insatser utifrån uppdrag som de har.

Tillväxtverket noterar också en avsaknad av hur majoriteten av myndigheterna planerar och relaterar sina verksamheter i förhållande till de regionala utvecklingsstrategierna. Den nationella strategin verkar inte användas i någon större utsträckning för att på förhand prioritera eller forma insatser med syfte att bidra till den regionala utvecklings- eller landsbygdspolitiken, varken för sektorsmyndigheterna eller länsstyrelserna. *På så sätt förefaller den regionala utvecklingspolitiken inte vara styrande för myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet (3).*

6. Expertmyndigheterna eniga om behovet av systemoperationalisering

Den regionala utvecklingspolitiken har sedan år 2000 lidit av en långvarig systembrist som idag utgör det största hindret för att uppnå det uppsatta målet för regional utveckling. Expertmyndigheterna är idag eniga om behovet av åtgärda dessa systembrister om politikens mål ska kunna förverkligas.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen kan ge statens insatser för regional utveckling bättre förutsättningar för att nå politikens mål. Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendationer:

- Precisera politikområdets omfattning och avgränsning
- Hitta ett sätt att utforma en interventionslogik som länkar samman politikens mål och insatser i olika delar av statens verksamhet
- Utse en myndighet med helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen
- I regleringsbrev och andra uppdrag avseende regional utveckling säkerställa tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner. För myndigheter som regeringen bedömer vara särskilt viktiga för det regionala utvecklingsarbetet bör uppgifter ingå i instruktionen (4).

I sitt yttrande över delbetänkandet SOU 2025:85) rekommenderar Ekonomistyrningsverket ESV ett systemperspektiv på styrning av myndigheter och i den en sammanhållen uppföljning av verksamhetens resultat. Det finns dock, enligt myndigheten, utmaningar i en gemensam verksamhetslogik över sektorsgränser som förutsätter ingående kunskaper om systemets funktionssätt (5).

Tillväxtverket konstaterar att den regionala utvecklingspolitiken inte verkar vara styrande för myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Detta eftersom det inte framkommer om och i sådana fall hur såväl den nationella strategin som regionala utvecklingsstrategier påverkar inriktningen på myndigheternas verksamheter och insatser.

Det är också svårt att utläsa effekterna av myndigheternas insatser. Dels med anledning av det korta tidsperspektivet för redovisningen. Dels då regeringens styrning av vilka myndigheter som ska redovisa har varierat över tid. Tillväxtverket ser därmed behov av att skapa tydligare förutsättningar för såväl myndigheters genomförande som uppföljningen av den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken.

Tillväxtverket ger följande rekommendation till regeringen: Konkretisera genomförandet av den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken genom en form av verksamhetslogik, exempelvis en förändringsteori, och en handlingsplan (6).

Referenser

(1) Linné Universitet (2022). *Från strategi till handling*.

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1679797/FULLTEXT01.pdf>

(2) Tillväxtverket (2023). Vissa statliga myndigheters bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. Sammanställning av vissa myndigheters redovisningar avseende sina bidrag till genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken enligt uppdrag 3.1 Tillväxtverkets regleringsbrev 2022.

<https://tillvaxtverket.se/download/18.540a411e19506f5cb9f48cbb/1739804860903/PU%203.8%20RB%202023%20Vissa%20myndigheters%20bidrag%20till%20den%20regionala%20ut.>

(3) Tillväxtverket (2023). *Från politik till praktik Så bidrar myndigheter till utveckling i hela landet Rapport 0509*.

<https://tillvaxtverket.se/download/18.21a47fba196395a6207823/1744721001754/Fr%C3%A5n%20politik%20till%20praktik.pdf#:~:text=1.2%20Uppdrag%20Det%20%C3%A4r%2012%20sektorsmyndighet>

(4) Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande RIR 2022:8

<https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2022/den-regionala-utvecklingspolitiken---svaga-forutsattningar-for-ett-effektivt-samlat-statligt-agerande.html>

(5) Ekonomistyrningsverket (2025). *Remissyttrande över Betänkandet Ökad tydlighet, stärkt samverkan (SOU 2025:85)*

<https://www.regeringen.se/contentassets/c6a0ff32b36343a592b7cfcae7a971be/ekonomistyrningsverket.pdf>

(6) Tillväxtverket (2025) *Från politik till praktik Så bidrar myndigheter till utveckling i hela landet*.

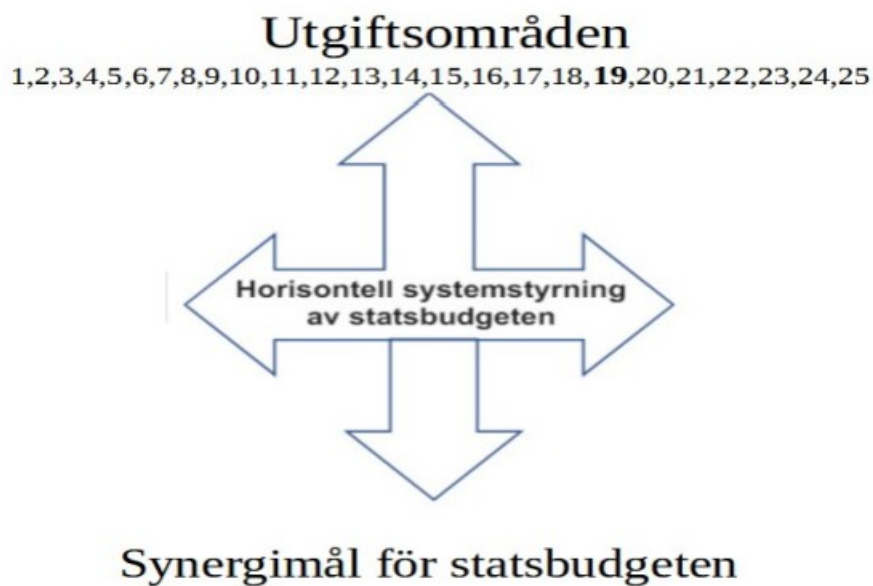
<https://tillvaxtverket.se/download/18.21a47fba196395a6207823/1744721001754/Fr%C3%A5n%20politik%20till%20praktik.pdf>

Kapitel III : Systemdesign för sammanhållen styrning av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik

Finansiering av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik sker via flera utgiftsområden i statsbudgeten samt Europeiska unionen och av regionerna själva via egna skatteintäkter. Regional utveckling och landsbygdspolitik är tvärsektoriella politikområden. Det innebär att insatser sker inom flera sektorer, på skilda styrnivåer och av många aktörer med olika mandat, förmågor och förutsättningar. Styrning och sektorssamverkan på systemnivå är därför centrala för ett framgångsrikt genomförande av politikområden.

1. Synergimål för systempåverkande åtgärder

En systemdesign för en sammanhållen styrning av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik kräver en verksamhetslogik och en styrningslogik som fokuserar på systempåverkande åtgärder. För detta behövs synergimål för statsbudgeten för att kunna styra finansiella resurser mot sammanhållna systemfaktorer, så att myndigheter med närliggande uppgifter kan arbeta i systemlärande kluster med fokus på systempåverkande åtgärder.



2. Systemdesign för en sammanhållen regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik

All politik påverkar landsbygden och regional utvecklingspolitik och alla utgiftsområden i statsbudgeten har en landsbygds- och regional utvecklingsdimension. Staten behöver därför redan i budgetprocessen bädda in en horisontell landsbygds- och regional utvecklingspolitisk systemdimension i anslagsstrukturen för att kunna fungera som en stödjande systemfaktor till måluppfyllelse inom ramen för regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Statsbudgeten är idag indelad i olika utgiftsområden. Men enskilda anslag och anslagsposter under olika utgiftsområden kan dock ha betydelse för både landsbygdspolitik och regional utveckling.

Därför är det viktigt med en systembaserad verksamhetslogik med fokus på en kombination av systempåverkande åtgärder som finansieras inom flera utgiftsområden. Synergimål med systempåverkande effekter kan designas genom en systemkombination av den nationella strategins mål samt landsbygdspolitikens mål och dess tre delmål.

Synergimål för systempåverkande åtgärder	Indikatorer	Utgiftsområden med systembetydelse
<i>Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet</i>	<i>o Hög livskvalitet med goda och attraktiva livsmiljöer</i> <i>o God samhällsplanering</i> <i>o God tillgång till kommersiell och offentlig service</i>	UO1,UO9,UO13,UO17, UO18,UO21
<i>Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet</i>	<i>o Väl fungerande infrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande</i> <i>o Utvecklat regionalt kompetensförsörjningsarbete</i>	UO14,UO16,UO22,
<i>- Innovation och förnyelse</i>	<i>o Omställning genom starka regionala innovationssystem och smart specialisering</i> <i>o En konkurrenskraftig, cirkulär och biobaserad samt klimat och miljömässigt hållbar ekonomi</i> <i>o Tillvarata digitaliseringens möjligheter</i>	UO20,UO21,UO22, UO24
<i>Entreprenörskap och företagande i hela landet</i>	<i>o Ett gott näringslivsklimat med goda ramvillkor och väl fungerande kapitalförsörjning</i> <i>o Internationalisering, investeringsfrämjande och ökad export</i>	UO20,UO21,UO22, UO24
<i>Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem</i>	<i>o Förbättrad tillgång till snabbt bredband och ökad digital användning</i> <i>o Tillgänglighet genom hållbara transportsystem</i>	UO18,UO21,UO22,
<i>En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.</i>	<i>o Hållbar tillväxt.</i> <i>o Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och hållbart utnyttjande av naturresurser.</i> <i>o Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder.</i>	UO18,UO20,UO22,UO23,UO24

3. Myndighetskluster och systemansvar för systempåverkande åtgärder

Det andra steget i en sammanhållen systemdesign är en systembaserad styrlogik med myndighetskluster och systemansvariga myndigheter med ansvar att samordna samverkan mellan berörda myndigheter.

Synergimål för systempåverkande åtgärder och systemansvarig myndighet	Indikatorer	Myndighetskluster för systempåverkan
Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet Boverket	o Hög livskvalitet med goda och attraktiva livsmiljöer o God samhällsplanering o God tillgång till kommersiell och offentlig service	Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten Kulturrådet, Myndigheten för ungdoms-och civilsamhällesfrågor, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet Riksarkivet, Sveriges geologiska undersökning
Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet Arbetsförmedlingen	o Väl fungerande infrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande o Utvecklat regionalt kompetensförsörjningsarbete	Arbetsförmedlingen , Myndigheten för yrkeshögskolan, ESF-rådet
Innovation och förnyelse Vinnova	o Omställning genom starka regionala innovationssystem och smart specialisering o Tillvarata digitaliseringens möjligheter	Energimyndigheten, Statens jordbruksverk Verket för innovationssystem, Rise, Universitetskanslersämbetet
Entreprenörskap och företagande i hela landet Tillväxtanalys	o Ett gott näringslivsklimat med goda ramvillkor och väl fungerande kapitalförsörjning o Internationalisering, investeringsfrämjande och ökad export	Almi, Sveriges export- och investeringsfrämjande, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem Trafikverket	o Förbättrad tillgång till snabbt bredband och ökad digital användning o Tillgänglighet genom hållbara transportsystem	Post- och telestyrelsen Trafikverket ,Myndigheten för digital förvaltning,Transportstyrelsen
En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktig hållbar utveckling i hela landet. Jordbruksverket	o Hållbar tillväxt. o Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och hållbart utnyttjande av naturresurser. o Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder.	Naturvårdsverket,Statens jordbruksverk,, Sametinget, Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet , Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

4. Systemkoherens mellan regeringens villkorsbeslut och regionala samt kommunala budgetprocesser

När regeringen vill styra de regionalt utvecklingsansvariga mer riktat kan den inte styra på samma sätt som den exempelvis styr statliga myndigheter genom uppdrag. I stället sker styrningen genom erbjudanden om uppdrag. Erbjudanden om uppdrag skiljer sig i det avseendet mot uppdrag till statliga myndigheter. Regionerna får varje år i villkorsbesluten ett antal återrapporteringskrav som är kopplade till det regionala utvecklingsansvaret.

Tillväxtverket sammanställer och analyserar regionernas redovisningar till regeringen om det regionala utvecklingsarbetet. Regionernas rapportering och Tillväxtverkets rapportering följer strukturen i villkorsbeslutet som regionerna får från regeringen (1)

Tillväxtverkets sammanställning visar att det finns vissa utmaningar med regionernas redovisningar:

■ *Detaljeringsgraden skiljer sig åt både mellan de olika rapporteringskraven och mellan regionerna.*

■ *Återrapporteringskraven är relativt öppna för tolkning vilket gör att svaren till vis del skiljer sig åt.*

■ *Insatser kan rapporteras under flera återrapporteringskrav vilket påverkar möjligheterna att dra jämförande slutsatser samt medför risk för dubbelrapportering.*

■ *Flera av återrapporteringarna innehåller en resultatbeskrivning som ska beröra uppnådda resultat i form av prestationer och om möjligt effekter. Här skiljer sig rapporteringen till viss del åt vilket försvårar jämförelser och riskerar tolkningsproblem.*

Regionerna vill att erbjudandena ska vara mer flexibelt utformade. Enligt regionerna ger styrningen med erbjudanden inte tillräckligt stort utrymme för att anpassa arbetet till regionernas olika förutsättningar. Sådana synpunkter har även framkommit i regionernas återkoppling på erbjudandena till regeringen. (Tillväxtverket 2020. Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser och resultat under det gångna året. Rapport 0322)

Regionerna efterlyser en mer flexibel utformning, som till exempel i större utsträckning utgår från problemområden än från färdiga lösningar och som innebär en friare användning av medel och ett friare arbetssätt.

Enligt regionerna ger styrningen snäva tidsramar och kort framförhållning. Tillväxtverket skriver i sin sammanställning av regionernas återrapporteringar av sitt regionala utvecklingsarbete för 2019 att flera regioner anser att den nationella styrningen påverkar regionernas möjligheter att arbeta effektivt och långsiktigt. Kritiken gäller till exempel att erbjudanden och utlysningar ofta har snäva tidsramar och kort framförhållning. (Tillväxtverket 2020. Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser och resultat under det gångna året. Rapport 0322, s. 16.).

Finansieringen av regionala utvecklingsinsatser sker dessutom till stor del med projektmedel över några år. Detta påverkar regionernas möjlighet till strategisk planering och resurssättning. Det är sammantaget en ineffektiv användning av våra gemensamma skatteresurser. *Det innebär att tiden som regionerna har på sig för att bland annat bygga upp samverkan med många olika aktörer i praktiken kan bli betydligt kortare (2).*

Kritik har förekommit mot bristande anpassning till regionala budgetprocesser. *Att det ofta finns en dålig tidsmässig anpassning mellan regeringsbeslut och regionala och kommunala budgetprocesser är väl känt och har bland annat uppmärksammats av Statskontoret. Även när det gäller regeringens erbjudanden är anpassningen till regionernas budgetprocesser dålig. Enligt Statskontoret är det 17 av 21 regioner som anser att få eller inga erbjudanden passar väl in i budgetprocessen. Ett exempel som lyfts fram är att regeringens villkorsbeslut kommer efter det att regionerna har beslutat om sina budgetar.*

Enkätsvaren visar också att 13 av 21 regioner anser att alla eller flertalet erbjudanden skapar onödig administration. I fritextsvaren utvecklar vissa regioner svaret på denna fråga. En synpunkt är att även om viss administration är nödvändig, som att krav ställs på former, leverans och uppföljning, bör denna uppföljning förenklas och anpassas till regionernas skilda förutsättningar.

Erbjudanden och utlysningar tillsammans ger flera styrsignaler att hantera för regionerna. Mängden styrsignaler kan i vissa fall också försvåra för regionerna att arbeta effektivt med uppgifterna, eftersom de måste hantera styrningen samlat och göra avvägningar och prioriteringar vid resursfördelning, kompetensförsörjning och eventuella anpassningar i organisationen.

Statskontorets och Tillväxtverkets granskning visar att det råder en policydissonans mellan regeringens villkorsbeslut och regionernas verksamhet. Därför behöver regeringen utveckla en systemkoherens när det gäller utformning av erbjudanden till regioner. I den nationella strategin understryker regeringen att regionernas kapacitet att bedriva utvecklingsarbete är centralt för en hållbar regional utveckling med likvärdiga förutsättningar för människor och företag i hela landet. Den nationella inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken ger alltså uttryck för vikten av likvärdighet, vilket regeringen kan behöva beakta i sin utformning av styrningen med erbjudanden.

5. Ge länsstyrelserna ett regionalt samordningsansvar

Sedan 2019 har samtliga regioner samma lagstadgade ansvar för länens samlade utveckling och tillväxt. Det innebär att det regionala utvecklingsuppdraget har förts över från statliga myndigheter till politiska organ på regional nivå. Riksdagen motiverade förändringen med att regionerna ska ges möjligheter att växa och utvecklas utifrån sina särskilda förutsättningar samt att de väl känner till lokala behov och förhållanden. De ville även stärka den demokratiska förankringen för att medborgarna i större utsträckning ska kunna påverka och utkräva ansvar av de förtroendevalda i sin region.

5.1 Länsstyrelsernas roll otydlig i det regionala samverkanssystemet

Ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna behöver tydliggöras i detta sammanhang. En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för en effektiv samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna. Länsstyrelserna har av flera skäl svårt att vara en samarbetspart inom det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelserna hamnar enligt Statskontoret ofta utanför kontakter mellan sektorsmyndigheter och regioner. Enligt Statskontoret försvåras samverkan mellan länsstyrelser och sektorsmyndigheter av att sektorsmyndigheterna utifrån sina olika regionala indelningar inte kan fatta beslut i olika frågor. Befogenheten att fatta beslut finns ofta någon annanstans i landet. I våra intervjuer

med länsstyrelser framgår att det är svårt för länsstyrelserna att i enlighet med förordningen om regionalt tillväxtarbete främja statliga myndigheters medverkan, eftersom regeringens styrning av nationella myndigheter inte ställer tydliga krav på samverkan med länsstyrelser. Det gäller myndigheternas instruktioner men ibland också uppdrag i regleringsbrev. Utmaningar finns också i länsstyrelsernas samverkan med regioner. Enligt Statskontoret är regeringens styrning av länsstyrelser och regioner viktig för innehållet i och formerna för samverkan mellan dessa.

Länsstyrelsernas samverkan med regionerna försvåras av otydlighet avseende roller och ansvar. Statskontoret (2) och Riksrevisionen (3) har identifierat brister i samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna. Länsstyrelser deltar till exempel i framtagandet av regionala utvecklingsstrategier men använder sedan dessa i låg utsträckning. Länsstyrelserna hamnar enligt Statskontoret dessutom ofta utanför kontakter mellan sektorsmyndigheter och regioner. Samverkan fungerar bättre i områden där regeringens styrning av regioner och länsstyrelser är tydligare. Det handlar om tydlighet avseende vilken aktör som har huvudansvar för en fråga och för de uppdrag som ges.

Roller och ansvar kan ibland överlappa mellan regioner och länsstyrelser. Det kan handla om att regeringen riktar erbjudanden till regioner inom områden där länsstyrelserna traditionellt haft ansvar, att länsstyrelserna har uppgifter som regionerna vill ta ansvar för, och parallella insatser. Ett exempel är att länsstyrelserna har hanterat ett stöd till kommersiell service på landsbygden samtidigt som regionerna har fått erbjudande om att ta fram och genomföra regionala serviceprogram[88]. Statskontoret föreslår att regeringen så långt som möjligt tydliggör vem som inom statsförvaltningen har huvudansvaret för olika uppgifter i länet.

5.2 Renodla länsstyrelsernas roll till ett regionalt samordningsansvar

Regeringens dubbla signaler bidrar till en otydlighet vad gäller ansvar och befogenheter på regional nivå. Landets 21 regioner kan genom sitt regionala utvecklingsuppdrag bidra till den samhällsomställning som är nödvändig. Men en otydlig statlig styrning och kortsiktig finansiering gör att utvecklingsarbetet inte når sin fulla potential. Ett betydande problem är att regeringen ger länsstyrelserna uppdrag inom områden som regionerna egentligen ansvarar för. Regeringens dubbla signaler bidrar till en otydlighet vad gäller ansvar och befogenheter på regional nivå. Otydlighet i mandat skapar parallella strukturer och konkurrerande utvecklingsagendor, vilket drabbar såväl invånarna som de företag och organisationer som vill investera och utvecklas i länen.

En lösning kan vara att renodla länsstyrelsernas roll till ett regionalt samordningsansvar. Länsstyrelsen har en långvarig erfarenhet av sektorsövergripande arbete och kan därigenom stärka utvecklingskraften i hela landet, där regionerna utifrån den lokala kännedomen kan bidra till ett innovativt och konkurrenskraftigt näringsliv, utvecklingen av hållbara transporter och livskraftiga landsbygder med god tillgång till service. Konkret innebär detta att länsstyrelsernas roll renodlas till att samordna utvecklingen i regionen i samarbete med kommunerna, näringsliv, akademien, statliga myndigheter och civilsamhälle. Länsstyrelsen har också kvar sitt instruktionsenliga uppdrag att "främja länens utveckling" och detta bör tydliggöras med fokus på samordningsbehov på regional nivå. Regeringen behöver också ge länsstyrelserna tydliga direktiv så att de kan hitta sin nya roll vid sidan av regionerna.

I länsstyrelsernas uppgifter enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ingår bland annat att främja och följa länets utveckling, att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar, att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och att inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga

myndigheters insatser. Länsstyrelserna har enligt instruktionen också uppgifter i fråga om regional tillväxt. Länsstyrelserna företräder också staten på regional nivå inom flera områden som är av vikt för att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål.

I Riksrevisionens granskning framgår flera brister i regeringens styrning av länsstyrelserna med koppling till länsstyrelsernas förutsättningar för att bidra i det regionala utvecklingsarbetet. Styrningen begränsar deras möjligheter till långsiktig verksamhet. Det är svårt för länsstyrelserna att planera, göra egna prioriteringar, omfördela resurser internt och behålla personal. Det beror delvis på att styrningen varit sektoriserad och utgått från olika departements målsättningar och inriktning, och på att det finns en detaljerad finansiell styrning. Regeringskansliet verkar sakna överblick över länsstyrelsernas uppdrag och Regeringskansliet gör inte helhetsbedömningar avseende deras uppgifter. Det ger också en relativt hög administrativ börda för länsstyrelserna. Riksrevisionen konstaterade bland annat att den regionala komponenten är nästan helt frånvarande i regeringens styrning av länsstyrelserna. Myndigheterna själva bedömer i en skrivelse till regeringen att uppgiften att främja länets utveckling fortsatt bör vara en central del i länsstyrelsens uppdrag. Länsstyrelserna anser att de behöver legitimitet, mandat och ekonomiska resurser för att kunna uppfylla statens mål på den regionala nivån och hävda sig som samarbetspart i det strategiska tillväxtarbetet (*Länsstyrelserna, Framtidens länsstyrelser – Rapport till regeringen, 2021*).

I en analysrapport från 2025 bedömer Statskontoret att länsstyrelsernas geografiska särdrag behöver tas vara på av regeringen och centrala myndigheter. Statskontoret konstaterar att det är viktigt att länsstyrelsernas organisatoriska särdrag i den statliga förvaltningen används på avsett sätt av regeringen, länsstyrelserna och de centrala myndigheterna. Att länsstyrelserna använder sig av den geografiska närheten och sin lokala kännedom är viktigt för att uppnå syftet med länsstyrelsernas verksamhet. Det är även viktigt för att bygga legitimitet gentemot kommunerna (4).

6. Tillväxtverket bör ges rollen som systemkoordinator

Tillväxtverket samordnar idag ett nätverk där 26 myndigheter samt länsstyrelserna ingår. Även regionerna har möjlighet att medverka. Tillväxtverket samordnar myndighetsnätverket för regional utvecklings- och landsbygdspolitik. Det är en viktig plattform för att utveckla genomförandet av politiken utifrån såväl myndigheters som regioners behov. Enligt Riksrevisionen saknar Tillväxtverket dock i styrning från regeringen instruktion om vilka relevanta myndigheter som ska delta i myndighetsnätverket. Avsaknaden av styrning påverkar myndigheternas medverkan och deltagande. Detta gör att myndigheterna inte tillsätter resurser för ändamålet, eller minskar dem. Detta begränsar myndigheternas möjligheter att delta i nätverkets aktiviteter (5). Tillväxtverket ser därför behov av att stärka myndigheternas förutsättningar att delta i nätverket. Detta för att säkerställa lärande, dialog, metodutveckling och erfarenhetsutbyte om regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Tillväxtverket ser också att det finns ett behov av att regeringens styrning stärks för att säkerställa att relevanta myndigheter kan delta i nätverkets aktiviteter. Dessutom har Tillväxtverket fått många operativa uppdrag av regeringen . Tillväxtverket uppfattar inte sin roll som otydlig men däremot bred, vilket blir tydligare när politikområdet växer. Tillväxtverket har i uppgift att stödja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Tillväxtverket har haft svårt att identifiera målgruppen för sitt arbete mot statliga myndigheter. Olika myndigheter lyfts fram i olika sammanhang och uppdrag som är kopplade till regional tillväxt (utveckling). Det är svårt för Tillväxtverket att ha mandat och verktyg för att få med myndigheterna i sin verksamhet. Det bygger på frivillighet och egna prioriteringar inom respektive myndighet.

Tillväxtverket har många uppgifter inom regional utveckling men inte ett helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen. Tillväxtverket uppger att myndigheten är liten och har begränsade resurser i förhållande till uppdragets omfattning och komplexitet. Myndighetens arbete med regional utveckling är i hög utsträckning beroende av regeringens uppdragsgivning. Uppdragen skulle enligt Tillväxtverket behöva vara mer långsiktiga än vad de är idag. Med längre uppdrag inom sitt mandat skulle Tillväxtverket kunna jobba mer träffsäkert i genomförandet. En tänkbar lösning på dessa problem är att lägga Tillväxtverkets roll på systemnivå och inte på sektornivå som fallet är idag. I enlighet med förslaget i punkt 2 skulle Tillväxtverket kunna få rollen som systemkoordinator för de systemansvariga myndigheterna.

Synergimål för systempåverkande åtgärder	Systemansvarig myndighet	Systemkoordinator
Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet	Boverket	
Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet	Arbetsförmedlingen	
Innovation och förnyelse	Vinnova	
Entreprenörskap och företagande i hela landet	Tillväxtanalys	
Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem	Trafikverket	
En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.	Jordbruksverket	

7. Systemorienterade instruktioner och regleringsbrev

En förbättrad styrning av regional utvecklingspolitik kan inte lösas genom att enbart fokusera på anslag i statsbudgeten som är rubricerade regional utveckling (UO 19) eller Areella näringar, landsbygd och livsmedel (UO 23). All politik har en regionalpolitisk och en landsbygdspolitisk dimension. Statsbudgeten styrs dock utifrån finansiella stuprör trots att enskilda anslag under ett och samma utgiftsområde kan ha en systembetydelse för flera sektorer samtidigt inklusive regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitisk. Kumulerade brister på effektivitet i olika sektorer tolkas idag som brist på resurser och hanteras av staten i efterhand genom reaktiv samverkan eller kostsamma reparativa åtgärder och kontraproduktiv tilldelning av extra resurser. Regleringsbreven är idag överbelastade med ett gytter av sektoriserade detaljuppdrag och reaktiva samverkansuppdrag. Idag finns det sammanlagt 182 "ad hoc-styrda" riktade statsbidrag som går till kommuner och regioner. De riktade statsbidragen har ökat i både antal och omfattning. För att målet för regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitiken ska kunna uppnås på ett effektivt sätt krävs att

regeringen och riksdagen proaktivt bäddar in regional utveckling och landsbygdsutveckling som en systemdimension i statsbudgetprocessen.



Synergimål för statsbudgeten är en systemförutsättning för förbättrad styrning av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Detta förutsätter att myndighetsinstruktioner och regleringsbrev systemorienteras för att kunna styra finansiella resurser mot synergimål, så att myndigheter med närliggande uppgifter kan styras genom ett gemensamt regleringsbrev för att kunna arbeta i systemlärande kluster med fokus på systempåverkande åtgärder.

Cementerade utskott i riksdagen och brist på horisontell anslagsstyrning inom regeringskansliet leder till en suboptimering och förhindrar finansiella synergier i budgetstyrning för att uppnå målet för enskilda politikområden. I Sveriges riksdag finns idag inget **"sektorsövergripande utskott"**. Istället arbetar riksdagens ledamöter inom **15 permanenta utskott**, som alla är sektorsindelade och förbereder ärenden inom sina specifika områden, till exempel miljö och jordbruk, utbildning eller finans. Dessa utskott behandlar förslag och följer upp beslut inom sina ansvarsområden, och deras arbete är en grundläggande del av riksdagens beslutsfattande. Inrättandet av ett sektorsövergripande utskott med ansvar för landsbygdsutveckling och regional utveckling är därför en systemförutsättning för dessa två politikområden.

Alla politiska beslut hanteras idag genom en gemensam beredningsprocess och detta ger regeringskansliet unika förutsättningar för att, genom en utvecklad horisontell styrning av statsbudgeten, fungera som en synergimotor, en finansiell hävstång och systemfaktor för

förbättrad styrning landsbygdspolitiken och politiken för regional utveckling. För att systemsäkra politiska beslut som berör regional utveckling och landsbygdsutveckling skulle inrättandet av en samordningsfunktion vid statsrådsberedning vara en tänkbar lösning.

Den föreslagna styrmodellen för en sammanhållen styrning av regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik kan inte fungera separat utan behöver ingå som ett delsystem i en systemplattform för effektivare styrning för hela statsbudgeten och statsförvaltningen som helhet, som presenteras i kapitel V.

Referenser

(1) Tillväxtverket (2024) *Regionalt utvecklingsarbete 2023*

https://tillvaxtverket.se/download/18.4e23a50918f0fb954122975/1714067820650/Regionalt_uvecklingsarbete_2023.pdf.

(2) Statskontoret drar liknande slutsatser (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll 2021:11*

https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2021/2021_11---utskriftsversion.pdf

(3) Riksrevisionen (2022). **Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande.** (RiR 2022:8).

<https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2022/den-regionala-utvecklingspolitiken---svaga-forutsattningar-for-ett-effektivt-samlat-statligt-agerande.html>.

(4) Statskontoret (2025). *bl gränslandet mellan nationellt och lokalt, En studie av länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna*

https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2025/oos_55---utskriftsversion.pdf.

(5) *Från politik till praktik Så bidrar myndigheter till utveckling i hela landet*

<https://tillvaxtverket.se/download/18.21a47fba196395a6207823/1744721001754/Fr%C3%A5n%20politik%20till%20praktik.pdf>.

Kapitel IV : Regional utvecklingspolitik synliggör systembrister i statens styrning av offentlig verksamhet

I praktiken är det snarare regel än undantag att ett politikområde förutsätter insatser inom andra politikområden. Därför kan man anta att styrfrågor inom regional utvecklingspolitik synliggör allmänna systembrister i statens styrning av offentlig verksamhet. Denna typ av problem är alltså inte något som bara finns vid regeringens styrning av regional utvecklingspolitik. Problemen ställs ofta på sin spets i alla frågor som spänner över flera sektorer i förvaltningen.

1. Statskontoret föreslår att tvärsektoriella frågor integreras i instruktioner och regleringsbrev

År 2006 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en studie av hur ett antal tvärsektoriella politikområden styrs och organiseras. I andra hand, och mer översiktligt, ska även förslag lämnas om hur styrningen kan förbättras. Statskontoret överlämnade rapporten till regeringen år 2006 (Rapporten På tvären - styrning av tvärsektoriella frågor (2006:13).

Statskontoret konstaterar att inslaget av tvärsektoriella frågor i förvaltningen ökar och i praktiken är det snarare regel än undantag att ett politikområde förutsätter insatser inom andra politikområden. Detta ställer ökade krav på samverkan mellan politikområden och myndigheter. Det ställer också ökade krav på Regeringskansliets förmåga att väga av, prioritera mellan och samordna olika tvärsektoriella perspektiv.

På flera områden styr staten genom krav i verksförordningen eller i särskilda förordningar som riktar sig till alla myndigheter. Staten använder i princip samma styrinstrument vid styrning av tvärsektoriella frågor som vid styrning av mer avgränsade sektorer.

Utmärkande för tvärsektoriella frågor är att statliga insatser i många fall har en begränsad räckvidd. Vidare förekommer dubbelreglering, liksom styrning som sker parallellt med den gängse resultatstyrningen. Statskontoret anser att dubbelreglering bör undvikas och det är viktigt att det byggs upp system som säkerställer att olika tvärsektoriella perspektiv beaktas – och att olika sektorsanspråk vägs mot varandra.

Enligt Statskontoret finns det därför anledning att överväga att tvärsektoriella frågor i stället för i förordningar regleras i myndigheters regleringsbrev eller, där så är befogat, i myndigheters instruktioner. Vidare bör dubbelreglering undvikas (1). Att regeringen styr en tvärsektoriell fråga inom ordinarie myndighetsstyrning kan vara ett sätt att både signalera att frågan är viktig, och att skapa förutsättningar för att knyta tvärsektoriella frågor till myndigheternas verksamheter, och därmed för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt arbete.

2. Regeringen gör tvärsektoriell samverkan till egen sektor med parallella styrinstrument

I motsats till Statskontorets rekommendation om ett sammanhållet system för styrning av tvärsektoriella frågor genom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev väljer regeringen att öka antalet särregleringar och gör tvärsektoriella frågor till en egen sektor vid sidan av de traditionella sektorerna. Att myndigheter ska samverka framgår av förvaltningslagen och myndighetsförordningen samt är en central del i regeringens förvaltningspolitiska mål: **Förvaltningslagen (2017:900) 8 §** anger att "En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter."

Myndighetsförordningen (2007:515) Allmänna uppgifter 6 § anger också att "Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten. Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I " **Myndighetens arbetsgivarpolitik** 8 § anges att Myndigheten skall i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.

Sedan 2010 gäller följande mål för förvaltningspolitiken: Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Målet beslutades av riksdagen genom proposition [Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt \(prop. 2009/10:175\)](#). Regeringen redovisar årligen målet, resultatredovisning, regeringens bedömning av måluppfyllelsen och politikens inriktning i budgetpropositionen, under utgiftsområde 2.

3. Tvärsektoriell styrning förblir en olöst fråga

Riksdagen fattade år 2010 beslut om det förvaltningspolitiska målet. Riksdagen beslutade då att statsförvaltningen ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Genom målet lyfte regeringen fram nya värden för förvaltningen, som att den ska vara innovativ och samverkande.

Statskontoret har år 2020 tagit initiativ till att undersöka det förvaltningspolitiska målets status och vilken betydelse det har haft för myndigheternas arbete och regeringens styrning av tvärsektoriella frågor. Statskontoret har särskilt fokuserat på den del av målet som handlar om att öka innovation och samverkan i staten.

Statskontoret konstaterar att det förvaltningspolitiska målet inte kan uppfyllas, eftersom regeringen har svårt att styra inom tvärsektoriella frågor. Myndigheten konstaterar att regeringens styrning generellt är vertikal och sker sektors- och myndighetsvis (2).

En förklaring är att det saknas resultatindikatorer för tvärsektoriella mål. Detta gör det också svårare att följa upp tvärsektoriella områden. En redovisning av målet för förvaltningspolitiken skulle behöva väga samman resultat från samtliga utgiftsområden. Men detta överensstämmer inte med den ordning som gäller för regeringens resultatredovisning till riksdagen. I budgetpropositionen redovisar regeringen resultaten av den förda politiken per utgiftsområde. Det är även svårt att utveckla resultatindikatorer för det förvaltningspolitiska målet eftersom statsförvaltningen omfattar ett stort antal olika verksamheter som kan vara svåra att fånga in med ett antal gemensamma indikatorer.

4. Statskontoret ger samma rekommendation till regeringen år 2022 som år 2006

År 2006 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en studie av hur ett antal tvärsektoriella politikområden styrs och organiseras. Statskontoret rekommenderade regeringen att tvärsektoriella frågor bäst kan styras genom att integreras i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

Regeringen har dock valt att gå sin egen väg och valt att göra tvärsektoriella frågor till ett sidospår och en egen sektor vid sidan de klassiska sektorerna. År 2022 har Statskontoret genomfört en studie av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Studien är initierad av Statskontoret och ingår i skriftserien Om offentlig sektor. Syftet med studien är att bidra till

att förbättra regeringens förmåga att styra i tvärsektoriella frågor. Statskontoret definierar tvärsektoriella frågor som frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att förverkliga politiken. Myndigheten har genomfört studien genom att studera hur regeringen har styrt i tvärsektoriella frågor och analysera vad som har fungerat väl och vad som har fungerat mindre väl. Slutligen har myndigheten presenterat slutsatser kring hur regeringen kan utveckla sin styrning i de tvärsektoriella frågorna.

4.1 Regeringens politik i tvärsektoriella frågor saknar ofta tydlig inriktning

Statskontoret har identifierat flera utmaningar och brister i regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Regeringens politik i frågorna saknar i många fall en tydlig inriktning. Regeringen har inte uttryckt något tydligt behov eller några tydliga mål för arbetet med frågorna. De strategier som regeringen tar fram ger sällan myndigheterna den tydlighet de behöver för att kunna hantera de tvärsektoriella frågorna på ett sätt som gör att de når resultat i sina verksamheter. Regeringsuppdragen om tvärsektoriella frågor till myndigheterna är ofta öppet formulerade, utan tydlig koppling till myndigheternas verksamhet.

4.2 Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor gör det svårt för myndigheterna att arbeta långsiktigt

Regeringens styrning av myndigheterna i tvärsektoriella frågor präglas i många fall av kortsiktighet. Det handlar bland annat om att styrningen ofta sker utanför ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen och att regeringen ger myndigheter uppdrag på kort varsel och med kort tidsfrist. Kortsiktigheten i regeringens styrning gör det svårt för myndigheterna att planera sin verksamhet, upparbeta kunskap och etablera samverkan med de aktörer som de behöver samarbeta med.

4.3 Regeringens nuvarande styrning genererar ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna behöver hantera

När regeringen styr tvärsektoriella frågor på ett kortsiktigt och otydligt sätt lämnar det ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna behöver hantera. Men de aktörer och funktioner som lämnas att hantera detta tomrum saknar ofta rätt förutsättningar för att göra det.

Myndighetshandläggarna saknar förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt stödja och följa upp myndigheternas arbete i tvärsektoriella frågor, trots att de har en central roll i kontakten med myndigheterna. Statskontoret konstaterar också att de samordnande funktioner som ibland finns inom Regeringskansliet för tvärsektoriella frågor ofta saknar tillräckliga resurser för att klara de uppgifter som funktionen fått.

Mot bakgrund av dessa brister rekommenderar Statskontoret regeringen att i den utsträckning det är möjligt styra tvärsektoriella frågor inom den ordinarie myndighetsstyrningen. Tvärsektoriella frågor, liksom andra frågor, har bäst förutsättningar att få genomslag när de styrs inom ramen för den ordinarie myndighetsstyrningen. I en förvaltning som är uppdelad i sektorer är det svårt att styra och få genomslag för frågor utanför de ordinarie processerna.

Detta innebär, enligt Statskontoret, att regeringen bör använda sig av ordinarie styrmedel, som myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och myndighetsdialog. Det handlar också om att styrningen följer den rådande ansvarsfördelningen. Att regeringen styr en tvärsektoriell fråga inom ordinarie myndighetsstyrning kan vara ett sätt att både signalera att frågan är viktig, och att skapa förutsättningar för att knyta tvärsektoriella frågor till myndigheternas verksamheter, och därmed för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt arbete (3).

Referenser

1. Statskontoret (2006). På tvären - styrning av tvärsektoriella frågor. 2006:13
<https://www.statskontoret.se/siteassets/publikationer/2006/200613.pdf>.
- (2) Statskontoret (2020) .En innovativ och samverkande förvaltning 10 år med det förvaltningspolitiska målet
<https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2020/oos39.pdf>.
3. Statskontoret (2022) **Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter**
<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/regeringens-styrning-i-tvarsektoriella-fragor---en-studie-om-erfarenheter-och-utvecklingsmojligheter/?publication=t>.

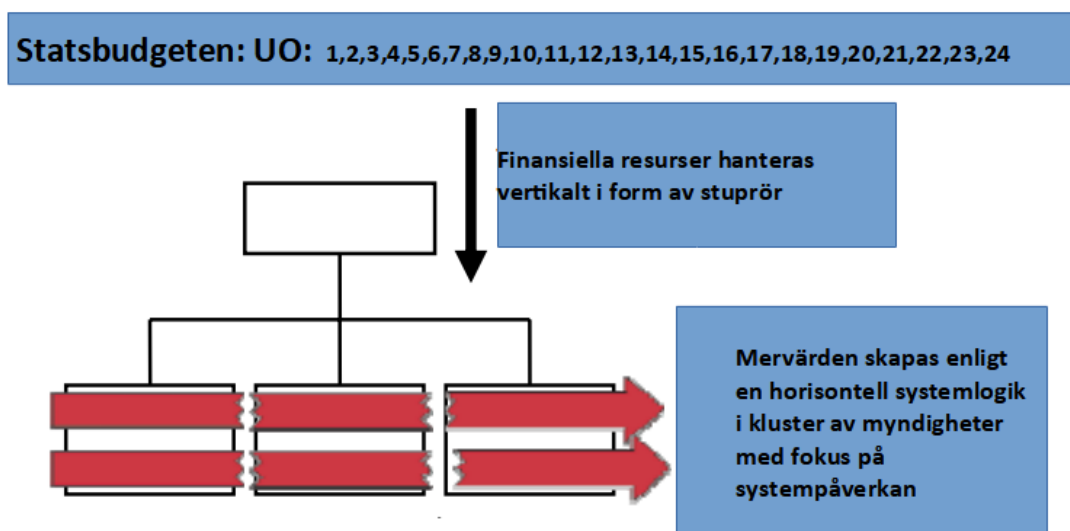
Kapitel V: Systemplattform för en sammanhållen styrning av offentlig förvaltning

Styrproblematiken inom landsbygdspolitiken och politiken för regional utveckling är bara ett förstoringsglas som synliggör systembrister i styrningen av statsbudgeten och statsförvaltningen som helhet. Därför kan en förbättrad styrning av dessa politikområden inte uppnås separat, utan kräver en systembaserad verksamhetslogik och en systemorienterad styrlogik för statsbudgeten och den offentliga förvaltningen som helhet.

1. En systemplattform för styrning av statsbudgeten

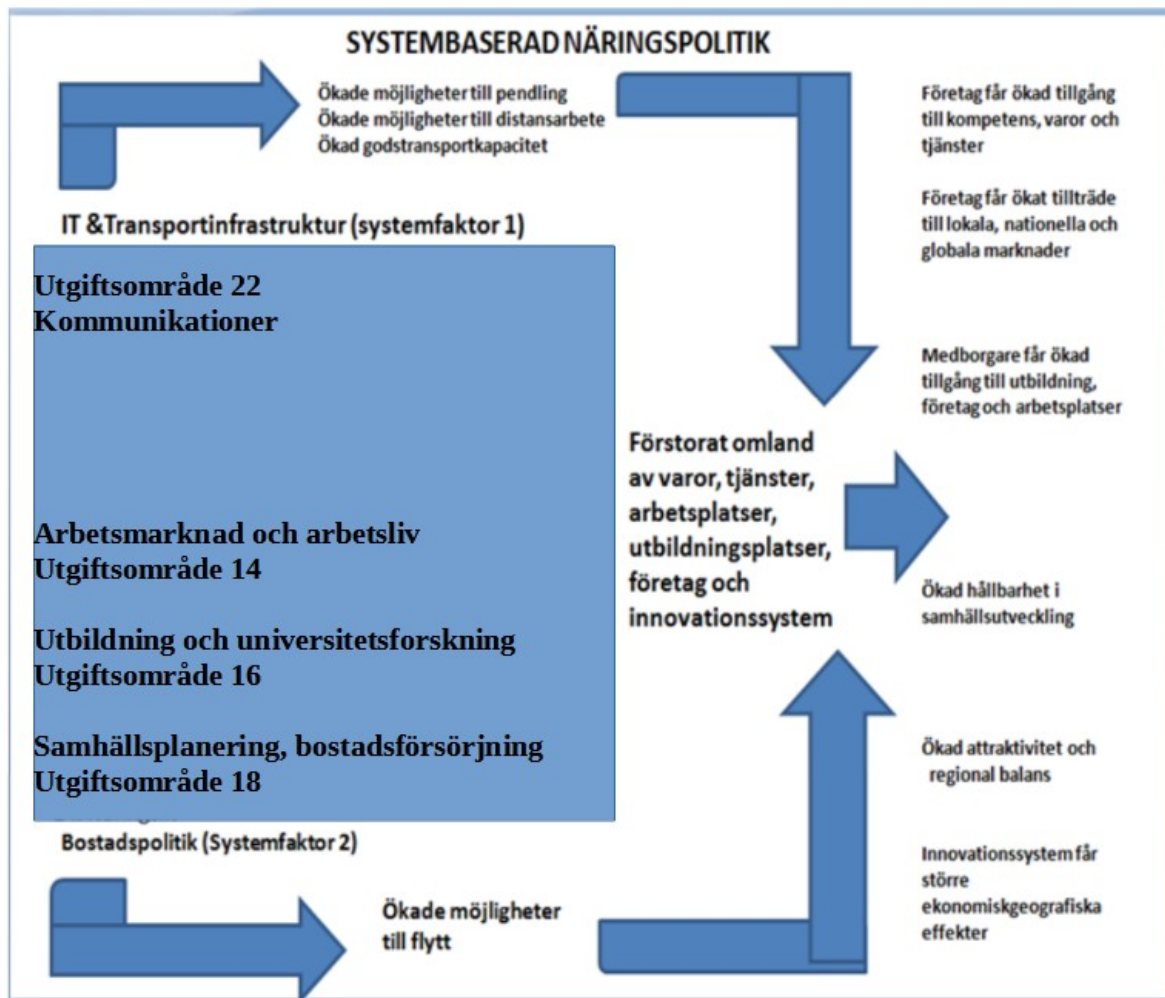
Statsbudgeten är indelad i 27 områden, varav utgiftsområde 25 som utgörs av Allmänna bidrag till kommuner, 26 som avser räntor på statsskulden och 27 som avser Avgiften till Europeiska unionen. Utgiftsområdena 1 till 24 finansierar olika politikområden. Den statliga verksamheten består av flera politikområden, men eftersom ett och samma utgiftsområde innehåller anslag som har betydelse för olika politikområden kan vi säga att finansiella resurser hanteras i form av stuprör i statsbudgeten, men mervärden som detta skapar för medborgare och företag genereras horisontellt över gränserna för politikområden och myndigheternas verksamhetsområden. Detta kan designas enligt en systemplattform för statsbudgeten, där finansiella resurser hanteras i form av stuprör, men mervärden i den statliga verksamheten skapas horisontellt över sektorsgränser.

Systemplattform för effektivare styrning av statsbudgeten



2. Statsbudgeteten är byggd av stuprör, men styrning av statlig verksamhet kräver en systemlogik

Statsbudgeteten är byggd i stuprör, men statlig verksamhet kräver en systemlogik. Näringspolitiken till exempel finansieras från Utgiftsområdet UO 24. Men för att uppnå målet för politikområdet behövs en systemkombination av åtgärder som i huvudsak finansieras inom utgiftsområdena UO 14, 16, 18, och 24.



Att t.ex. bara inrikta sig på åtgärder angående kompetensförsörjning löser inte problemet om den berörda arbetskraften varken kan flytta eller pendla till den berörda arbetsplatsen och dess geografiska läge. Det behövs därför kombinationslösningar med utgångspunkt i varje regions specifika behov och förutsättningar. Helhetssyn med en systemansats krävs därför. Systemförståelse är nödvändig när åtgärder ska prioriteras och konsekvensanalyseras. Åtgärder inom näringspolitiken behöver därför prioriteras och planeras med hänsyn till hur olika delsystem samverkar och påverkar varandra i en systemkedja. När det blir lättare att pendla eller flytta till ett nytt jobb kan arbetsmarknaden fungera bättre. Närings- och innovationspolitiken sträcker sig över ett flertal utgiftsområden i statens budget, som har en strategisk betydelse för innovation och näringslivsutveckling.

Därför är det viktigt med horisontella lösningar genom en kombination av åtgärder som finansieras inom flera politikområden. Tillväxten i Sverige hämmas av eftersatt trafikinfrastruktur och dålig bostadstillgång. Med bättre fungerande infrastruktur kan företag effektivisera sin logistik och förkorta transporttiderna. Då förbättras produktiviteten och vinsterna ökar. Förbättrad trafikinfrastruktur leder också till förstorade arbetsmarknadsregioner, vilket exempelvis förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Otillräcklig tillgång på bostäder gör det svårare att flytta till de platser där jobben finns. Transportinfrastruktur och bostäder kan anses vara systemfaktorer, dvs. att åtgärder inom dessa områden är en grundförutsättning för att andra åtgärder ska kunna få avsedd effekt. Utan rimliga möjligheter till pendling eller flytt finns det inga förutsättningar för att kommuner och regioner ska ha tillgång till kvalificerad arbetskraft. Kompetens är bland de viktigaste faktorerna för näringslivets expansion. Bostadsförsörjning och infrastruktur är

bland de viktigaste systemförutsättningarna. En faktor som politiken också bör beakta är att åtgärder avseende bostäder och infrastruktur tar upp till åtta år från planläggning till färdigställande.

3. Gör Finsam- lagstiftning till ett ramverk för en sammanhållen förvaltning

Lagen om finansiell samordning och därmed möjligheten att bilda samordningsförbund var tänkt som ett svar på de utmaningar som uppstår i en sektoriserad välfärd. Samhällets aktörer skulle, under en gemensam lagstiftning, samordna sina resurser och synkronisera tjänster för att fler människor skulle få en chans att nå, få och behålla ett arbete.

1 § Finansiell samordning enligt denna lag får inom ett samordningsområde bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och region för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. Kommunerna kan vara belägna inom olika regioner. *Lag (2019:914).*

2 § Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och skall syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

Samverkande parter

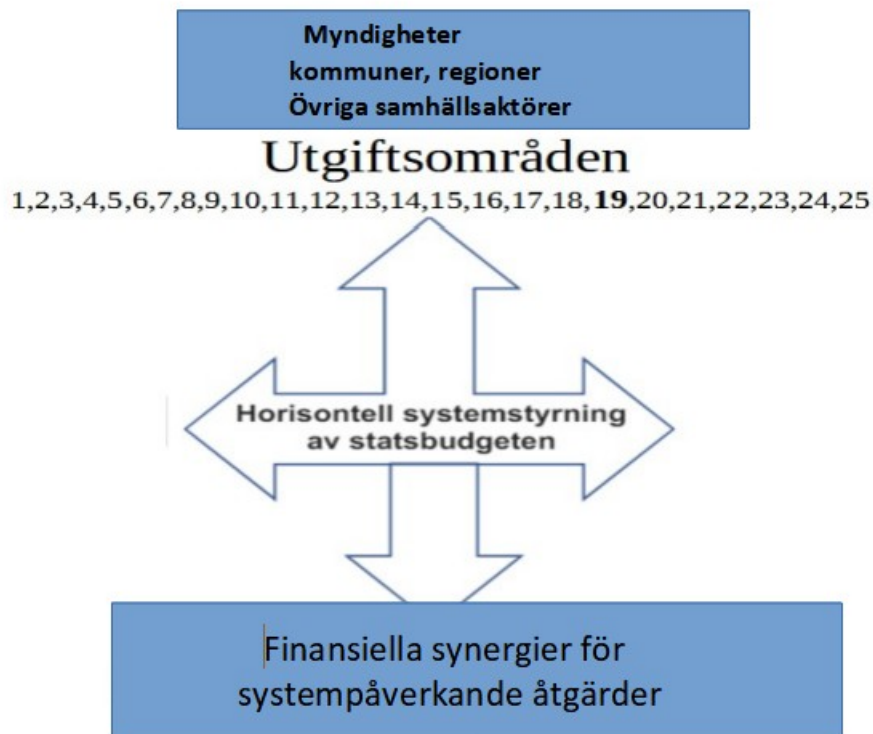
3 § Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och en eller flera regioner samt en eller flera kommuner får delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas endast om Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, minst en region och minst en kommun deltar. För finansiell samordning måste såväl kommun som region delta för varje del av samordningsområdet enligt 1 §. Finansiell samordning får dock bedrivas utan en region för en del av samordningsområdet, om det för denna del deltar en kommun som inte ingår i en region. *Lag (2019:914).*

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och regioner att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Inspektionen för socialförsäkringen har utvärderat den finansiella samordningen och visat att modellen är framgångsrik och utgör en dörr in på arbetsmarknaden. Myndigheten betonar också att användningsområdet för den finansiella samordningen bör utvidgas för att bryta sektorsgränser. (1). Baserat på denna rekommendation från Inspektionen för socialförsäkringen bör regeringen vidga tillämpningen av lagen om finansiell samordning till samtliga politiska områden. Samordning och samverkan under Finsam- lagstiftningen bör därför utvidgas till ett breddat ramverk för att styra tvärsektoriella frågor i en sammanhållen förvaltning.

3.1 Finsam- lagstiftning har både en system- och territoriell logik

Regeringen bör använda lagen om finansiell samordning som idag ger Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region möjlighet att samverka i form av samordningsförbund kring individer med särskilda arbetsmarknadshinder. Lagen tillkom år 2003 och målgruppen består av personer med olika typer av arbetsmarknadsrelaterade hinder och som behöver stöd från fler än en myndighet för att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning. Arbetet samordnas av Nationella rådet som är ett samverkansforum mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen samt Sveriges kommuner och regioner som ger ett kvalitetssäkrat och partsgemensamt stöd i frågor som rör finansiell samordning.

Finsam- lagstiftningen har både en systemlogik och en territoriell logik och lämpar sig därför för en politisk styrning som gynnar utveckling i hela landet. Systemlogiken kan vägleda staten att balansera de sektorsperspektiv som präglar politik och förvaltning i syfte att uppnå finansiella synergier och en helhetssyn i en sammanhållen förvaltning. Den territoriella platslogiken kan vägleda statens åtgärder för att uppnå en rimlig balans i utvecklingsförutsättningar mellan olika geografiska områden i alla delar av landet. I dag finns det samordningsförbund i samtliga regioner och i 274 av Sveriges 290 kommuner. I samordningsförbundet beslutar de fyra aktörerna hur samarbetet ska utformas utifrån lokala och regionala förutsättningar. Samverkan fungerar inte enbart i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie samverkansverksamhet.



Den statliga styrningen av kommunsektorn behöver utvecklas och här kan Finsam-lagstiftningen utgöra ett lämpligt systemverktyg. Sverige är en enhetsstat med en långtgående kommunal självstyrelse. Vidare ansvarar kommuner och regioner för en betydande del av den offentliga sektorns verksamhet. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och regioner ansvarar för sin verksamhet och ekonomi och har ett stort handlingsutrymme inom ramen för detta ansvar. Samtidigt har staten ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorns utveckling. Det innebär att staten har ett ansvar för att medborgarna och företagen får den service som riksdagen har beslutat om och att nationella värden som likvärdighet, rättssäkerhet och samhällsekonomisk stabilitet upprätthålls. Detta medför ett behov för staten av att styra den kommunala sektorn så att nationella mål och ambitioner får genomslag.

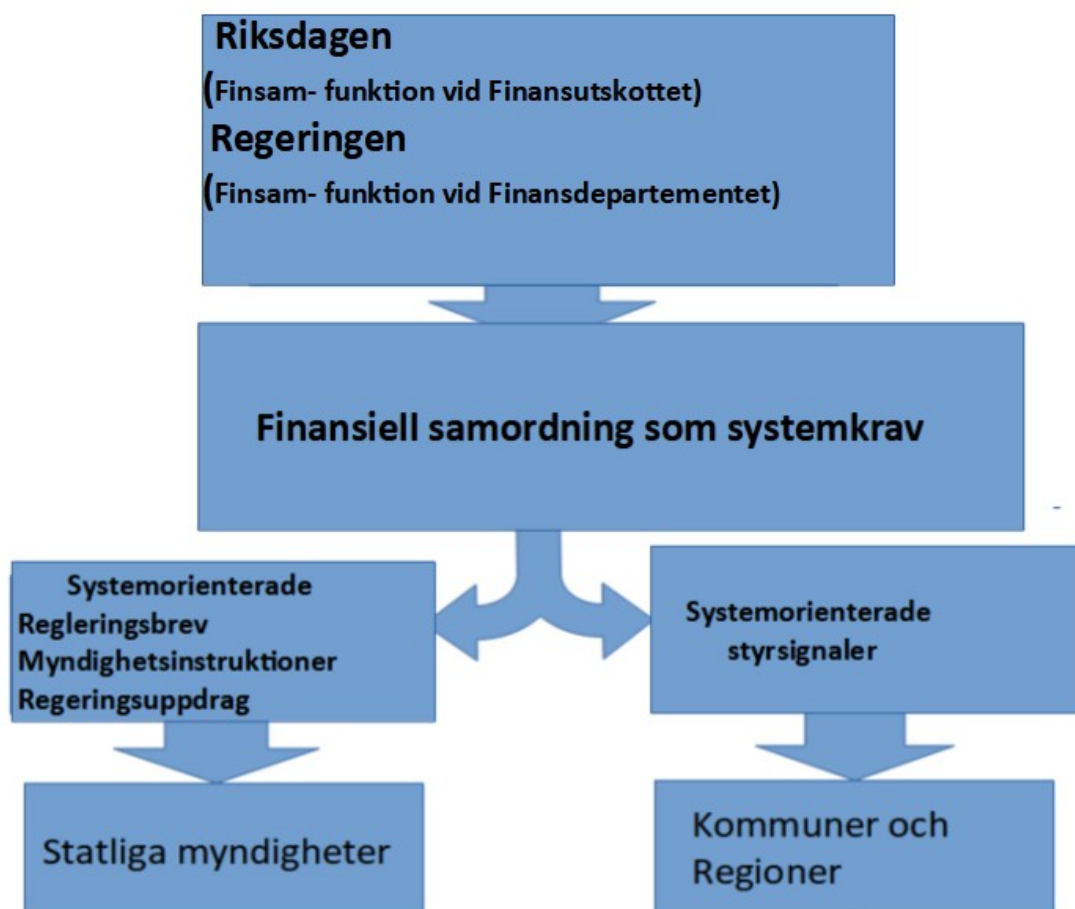
Den statliga styrningen av kommunsektorn måste utformas efter överväganden om hur omfattande och detaljerad styrningen ska vara, och därmed vilket handlingsutrymme kommuner och regioner ska ha. Regeringens inriktning är att den statliga styrningen ska präglas av långsiktighet och god framförhållning samt samordnade och tydliga styrsignaler. Den bör skapa utrymme för regional och lokal anpassning och inte försvåra effektivisering. Inom ramen för Statskontorets uppdrag att följa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner har myndigheten redovisat flera rapporter som både

ger en aktuell bild av den statliga styrningen och innehåller en fördjupad analys av dess konsekvenser. Dessa rapporter visar att det finns behov av att utveckla och förbättra styrningen (2).

Kommunsektorn berörs av allt fler tvärsektoriella frågor över tid. Det handlar ofta om styrsignaler och insatser som kan bidra till arbetet för att nå olika nationella mål. Många av de tvärsektoriella frågor som regeringen och statliga myndigheter styr över berör kommuner och regioner på något sätt. Några exempel är civilt försvar och krisberedskap, hållbarhet och miljö, segregation och brottsbekämpning. De mål som finns inom områdena gäller ofta på nationell nivå snarare än kommunal och regional nivå. Men om statens styrning ska fungera effektivt måste kommuner och regioner i många fall vara delaktiga i något avseende, och styra i samma riktning. Kommuner och regioner har under lång tid hanterat tvärsektoriella frågor, men antalet områden där staten vill att kommuner bidrar till att lösa komplexa samhällsproblem har ökat över tid. Statskontorets analys visade att statens styrning hittills har varit otillräcklig, vilket har lett till stora skillnader över landet (2). Därför kan en vidgad ram för finsam- lagstiftning vara ett led i att åtgärda dessa brister.

3.2 Organisatoriska förutsättningar vid riksdagen och regeringskansliet

En kombination av vidgad finsam- lagstiftning och en systemorienterad styrning av offentlig verksamhet är således en tänkbar modell för en sammanhållen förvaltning som gynnar hållbar tillväxt och välfärd i hela landet.



Bilden ovan är ett förslag på hur regeringen kan ge Regeringskansliet bättre förutsättningar att hantera tvärsektoriella frågor på ett ändamålsenligt sätt. Ett sätt att höja den tvärsektoriella styrkapaciteten på Regeringskansliet är att inrätta en funktion för finansiell samordning vid Finansdepartementet. På motsvarande sätt bör en funktion för finansiell samordning inrättas vid Finansutskottet.

Dessa åtgärder skulle kunna lösa de problem som Riksrevisionen vid upprepade gånger har visat i sin analys av arbetet med tvärsektoriella frågor. Myndigheten konstaterar att både Regeringskansliet och myndigheterna arbetar till stor del i stuprör med sina respektive sakfrågor utan överblick över området i stort. Försök har gjorts att bygga hängrännor mellan stuprören både på Regeringskansliet och på myndighetsnivå. I Regeringskansliet har det funnits interdepartementala grupper på olika nivåer. Regeringskansliet uppger att det har ökat förståelsen mellan departementen och underlättat den gemensamma beredningen. Riksrevisionens bedömning är dock att det inte har lett till en ökad förmåga att prioritera insatser utifrån Sveriges samlade utvecklingsbehov eller till en långsiktig, strategisk, holistisk och sammanhållen styrning av offentlig verksamhet (3).

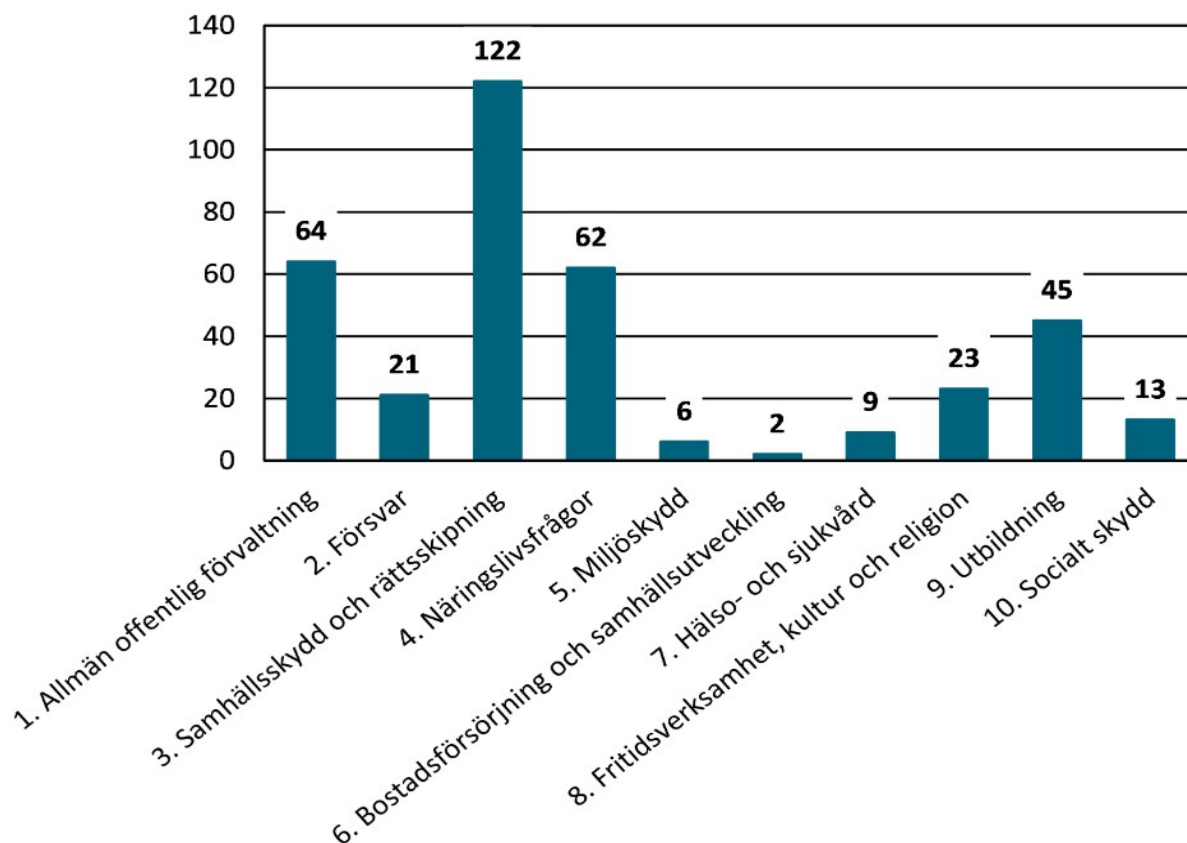
4. Styrning med fokus på myndighetskluster och systempåverkande åtgärder

Myndigheternas verksamheter och funktioner är i många fall mycket olika varandra. Samtidigt är det ytterst få politiska områden vars verksamhet inte går på tvären. Indelningen i 27 utgiftsområden och 48 politikområden är därför inte optimal när det gäller att styra på tvären. En system- och finsam- orienterad styrning kräver därför att statens styrning av offentlig verksamhet lägger fokus på kluster av myndighetsverksamheter som som uppvisar systemegenskaper och kan styras i ett sammanhållet kluster med fokus på systempåverkande åtgärder. En tänkbar klusterlogik är OECD:s officiella indelning av offentlig verksamhet. Statskontoret använder de verksamhetsområden som framgår av OECD:s officiella indelning av offentlig verksamhet (*Classification of the Functions of Government (Cofog)*) och delar in offentlig verksamhet i följande tio områden:

1. Allmän offentlig förvaltning
2. Försvar
3. Samhällsskydd och rättsskipning
4. Näringslivsfrågor
5. Miljöskydd
6. Bostadsförsörjning och samhällsutveckling
7. Hälso- och sjukvård
8. Fritid, kultur och religion
9. Utbildning
10. Socialt skydd

Enligt Statskontorets analys (4) finns flest myndigheter inom verksamhetsområdet Samhällsskydd och rättsskipning. Förhållandevis finns många myndigheter också inom områdena Allmän offentlig förvaltning, Näringslivsfrågor och Utbildning. Det finns betydligt färre myndigheter inom områdena Bostadsförsörjning och samhällsutveckling, Miljöskydd samt Hälso- och sjukvård.

Myndigheter under regeringen efter verksamhetsområde, 2025.



Källa : ESV och statskontoret Statskontorets beräkningar.

Genom att utvidga Finsam- lagstiftningen till att inkludera samtliga myndigheter, kommuner och regioner kan regeringen utforma myndighetsinstruktioner och regleringsbrev samt styr signaler till kommuner och regioner med fokus på de 10 verksamhetsområden som anges av statskontoret. En vägledande princip för styrningen är kluster av myndigheter som tillsammans med kommuner och regioner gemensamt finansierar åtgärder med systempåverkande effekter. Finsam- lagstiftningen har här en enorm potential som hittills inte har utnyttjats sedan lagen stiftades år 2003.

Referenser

1) Inspektionen för socialförsäkringen (2023)

Rapport 2023:2 Samordnat stöd gör skillnad En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå

<https://isf.se/download/18.6cc2b25d18721c5cb1814cba/1680178399151/Rapport%202023-2%20Samordnat%20st%C3%B6d%20g%C3%B6r%20skillnad.pdf>.

(2) Riksrevisionen (2023) Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig. (RiR 2023:8).

https://www.riksrevisionen.se/download/18.1e0fa62b19047f61fcc17d5e/1719308480578/RiR_2023_8%20Samh%C3%A4llets%20informations-%20och%20cybers%C3%A4kerhet.pdf.

(3) Statskontoret (2025) Statsförvaltningen i korthet.

<https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2025/sik-2025.pdf>

(4) Statskontoret (2023) Kommuner och regioner berörs av fler tvärsektoriella frågor över tid. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/statlig-styrning-av-kommuner-och-regioner/kommuner-och-regioner-berors-av-fler-tvarsektoriella-fragor-over-tid/>,