

Regeringens skrivelse

2012/13:154



Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning – en sammanfattning av ”Nationell strategisk rapport för Sverige 2012”

Skr.
2012/13:154

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 maj 2013

Maria Larsson

Annie Lööf
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller en sammanfattning av Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram: ”En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013” som regeringen lämnade till Europeiska kommissionen i december 2012. Sammanfattningen fokuserar på de fyra prioriterade insatsområdena i den nationella strategin och hur genomförandet och resultatet sett ut 2009–2012. Det handlar om innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete. Förutom prioriteringarna redovisas också utvecklingen inom områdena kommersiell och offentlig service, hållbar utveckling samt territoriellt perspektiv. Dessutom görs en kortare sammanfattning av strategier, verktyg och metoder för hållbar regional tillväxt.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	3
2	Uppföljningen	4
3	Fyra prioriteringar som fokuserar insatserna	5
3.1	Innovation och förnyelse	5
3.2	Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud	10
3.3	Tillgänglighet	14
3.4	Strategiskt gränsöverskridande samarbete.....	20
3.5	Horisontella områden för regionalt tillväxtarbete.....	22
3.5.1	Territoriellt perspektiv.....	22
3.5.2	Hållbar utveckling	24
4	Strategier, verktyg och metoder för hållbar regional tillväxt	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2013.....	33

En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, (den nationella strategin), anger i enlighet med de europeiska strategiska riktlinjerna för sammanhållning riktlinjer för strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013. Strategin utgör Sveriges nationella strategiska referensram för sammanhållningspolitiken. Den nationella strategin vidareutvecklar samordningen mellan den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och den europeiska sammanhållningspolitiken och är därmed även vägledande för nationell politik.

En första uppföljning av genomförandet av den nationella strategin gjordes 2009¹. I den uppföljningen, eller strategiska rapporten, konstateras att den nationella strategin ger styrkraft i tillväxtarbetet. Strategin bedöms vara vägledande och fungera som instrument för att placera det regionala tillväxtarbetet i en kontext. Slutsatsen är att de fyra prioriteringarna är fortsatt aktuella och relevanta. Som helhet konstateras att den nationella strategin kan betraktas som en framgång. Den strategiska rapporten visade emellertid också att det finns utrymme för att vässa genomförandet – ett femtontal områden med utvecklingspotential identifierades. Den uppföljningen rapporterades till riksdagen i regeringens skrivelse Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft entreprenörskap och sysselsättning (skr. 2009/10:221).

I december 2012 lämnades en andra strategisk rapport eller uppföljning till Europeiska kommissionen: Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram: ”En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013” (dnr N2012/6167/RT). Underlaget till den uppföljningen har i stor utsträckning sammanställts av Tillväxtverket. Den här skrivelsen är en kort sammanfattning av denna andra uppföljning. Denna nya skrivelse ska ses som ett komplement till den tidigare mer omfattande skrivelsen (skr. 2009/10:221).

Den andra strategiska rapporten visar hur genomförandet och resultaten utvecklades under 2009–2012 samt hur strategin har fört det regionala tillväxtarbetet framåt. Den omfattar hela den nationella strategin. Detta innebär att förutom att utgöra underlag för regeringens återrapportering till Europeiska kommissionen avseende genomförandet av sammanhållningspolitikens strukturfonder², så ger den också en överblick av politiska beslut samt nationell och regional verksamhet som bidragit till genomförandet av den nationella strategin.

¹ Strategisk rapportering av Sveriges nationella strategiska referensram: Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, (dnr 2009/9779/RT). Även publicerad som Ds 2009:69.

² I detta avseende förhåller regeringen sig till Europeiska kommissionens vägledning (COCOF_11-0040-01-EN) för de nationella strategiska rapporterna.

2 Uppföljningen

Den strategiska rapporten, uppföljningen, till Europeiska kommissionen är indelad i tre delar.

Del I *Strategisk styrning* innehåller en beskrivning av den strategiska utgångspunkten för det regionala tillväxtarbetet. Bland annat beskrivs den nationella strategin, de regionala utvecklingsprogrammen, EU:s strategi för Östersjöregionen och de interna strategierna för nationella myndigheters medverkan. Vidare görs en genomgång av vilka metoder och verktyg som finns att tillgå i genomförandet av tillväxtarbetet, exempelvis det regionala programkomplexet, samverkan och dialog samt analys och lärande. Slutligen presenteras en socioekonomisk analys av utvecklingen under 2009–2012.

I del II *Fyra prioriteringar som fokuserar insatserna* beskrivs de fyra prioriteringarna i den nationella strategin och hur resultatet sett ut 2009–2012. Det handlar om innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete. Förutom prioriteringarna redovisas utvecklingen inom områdena kommersiell och offentlig service, hållbar utveckling samt territoriellt perspektiv, bl.a. på stad och land.

Del III *Strategiska medel för tillväxt och utveckling* handlar om anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder, regionala strukturfondsprogram för konkurrenskraft och sysselsättning, territoriella samarbetsprogram samt nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Utöver de tre delarna ingår en bilagedel i den strategiska rapporten, med bl.a. en genomgång av följeforskning av mål 2 i Europeiska regionala utvecklingsfonden och utvärderingar av Europeiska socialfonden samt av mål 3 i Europeiska regionala utvecklingsfonden. Bilagedelen innehåller även goda exempel på projekt och insatser från de olika prioriteringarna och programmen. Vidare redovisas en rad tabeller med medel och indikatorer som Europeiska kommissionen har begärt vid uppföljningen liksom svar på ett antal frågor de har ställt.

Sammanfattningen av den strategiska rapporten i denna skrivelse fokuserar framför allt på del II i rapporten kompletterat med delar från avsnitt I.

Redovisningen bygger på ett omfattande material. Bland de återkommande källorna finns de 21 regionalt tillväxtansvarigas och 18 myndigheternas redovisningar om hur deras arbete bidrar till genomförandet av den nationella strategin, utvärderingarna av strukturfonderna, Sveriges nationella reformprogram för 2010 och 2011 samt regionala, nationella och europeiska strategier och handlingsprogram. Till detta kommer mer djupgående material i anslutning till de insatser som presenteras.

3 Fyra prioriteringar som fokuserar insatserna

Skr. 2012/13:154

De fyra prioriteringarna i den nationella strategin pekar ut riktningen inför framtiden, de gör att satsningarna i det regionala tillväxtarbetet blir fokuserade. I de följande avsnitten redovisas hur resultatet sett ut i huvudsak under perioden från 2009 till halvårsskiftet 2012. Förutom prioriteringarna redovisas utvecklingen inom områdena kommersiell och offentlig service, hållbar utveckling samt territoriellt perspektiv.

3.1 Innovation och förnyelse

I en globaliserad ekonomi med starkt omvandlingstryck är den nationella konkurrenskraften direkt beroende av näringslivets förmåga att förnya sig. Innovation och förnyelse innefattar alla de insatser som på olika sätt främjar näringsliv och företagande – i detta perspektiv kan prioriteringen ses som utpräglat operativ till sin karaktär. Men de strategiska inslagen förefaller att öka, och de nationella myndigheterna fyller viktiga roller för att få flernivåsystemet att fungera.

Politiska initiativ, nationella program och regionala projekt

På strategisk nivå är innovation och förnyelse ett prioriterat område i såväl regionala strukturfondsprogram som regionala utvecklingsprogram och mer konkreta handlingsprogram. Även på operativ nivå har prioriteringen stått i fokus under uppföljningsperioden. Ett stort antal projekt och insatser med en omfattande spännvidd har ägt rum inom de två insatsområdena entreprenörskap respektive innovativa miljöer. Insatserna har vänt sig till olika målgrupper:

- insatser för alla,
- insatser för särskilda branscher och grupper, samt
- insatser för kunskapsrika miljöer.

De insatser som *riktas mot alla* är av grundläggande, främjande och ofta av fortlöpande karaktär. De vänder sig till hela näringslivet, oavsett branschtillhörighet och kunskapsnivå. Insatser som i stort fungerar som smörjmedel för näringslivet, som tar bort hinder och skapar förutsättningar till fler och växande företag.

Aktörerna med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete har i stor utsträckning drivit insatser av samordnande karaktär. Genom sitt ansvar för regionala tillväxtprogram och andra handlingsorienterade näringslivsprogram har de tillväxtansvariga aktörerna en strategisk roll inom området, medan de operativa insatserna i hög utsträckning genomförs av andra främjandeaktörer som till exempel Almi Företagspartner AB, Nyföretagarcentrum, Coompanion och kommunernas näringslivsfunktioner.

Ett prioriterat område för regeringen har under den gångna uppföljningsperioden varit att förenkla för företagen, exempelvis granskar Regelrådet utformningen av författningsförslag. Verksam.se, ett samverkansprojekt mellan Tillväxtverket, Skatteverket och Bolagsverket, är

en webbplats som vänder sig till företagare eller blivande företagare och ger dem en bred samlad information och service. Det finns även riktade affärsutvecklingsinsatser inom internationalisering och produktutveckling.

Bland de *insatser som riktas mot vissa branscher* har några av de prioriterade branscherna varit miljödriven näringslivsutveckling, besöksnäringen, kulturella och kreativa näringar samt vård- och omsorgssektorn. Gemensamt för dessa områden är en framväxande affärslogik och behov av entreprenörskapsinsatser för att tillvarata tillväxtpotentialen. Gemensamt är också att de synliggör tillväxtarbetets uppbyggnad, där strategier och handlingsplaner på nationell nivå omvandlas till program hos myndigheterna och i senare led resulterar i projekt på lokal och regional nivå.

Under 2011 presenterade regeringen en nationell miljöteknikstrategi med satsningar på 100 miljoner kronor per år under perioden 2011–2014. Strategin syftar till att förbättra förutsättningarna för framväxt och export av nya svenska miljötekniklösningar och inkluderar fyra olika politikområden: närings-, handels-, miljö- och biståndspolitik. Insatser genomförs på kort och lång sikt – från forskning och innovation till export. Regeringen har inom ramen för strategin beslutat om ett 20-tal uppdrag till ett 10-tal myndigheter och organisationer med statlig finansiering. Bland annat har Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Business Sweden fått nya uppdrag inom ramen för strategin.

Det arbete med miljödriven näringslivsutveckling som de med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete bedriver har en stark koppling till miljö- och energiteknikområdet. Ett exempel är Samverkansorganet i Östergötlands län, Regionförbundet Östsam, som stimulerar systemleverantörsförmågan hos miljöteknikföretag i länet via Miljöteknikcentrum i Östergötland. Miljöteknikcentrum organiserar Cleantech Östergötland, en affärs- och utvecklingsorienterad samverkansarena för regionens verksamheter inom miljöteknik. Ett av flera utvecklingsprojekt inom ramen för detta är miljödriven produktutveckling, där fokus har varit miljödriven affärsutveckling i ett tiotal företag.

Tillväxtarbetet på såväl nationell som regional nivå inom de kulturella och kreativa näringarna speglar i stor utsträckning de deluppdrag som lanserades i den nationella handlingsplanen för området. På länsnivå har arbetet för de tillväxtansvariga aktörerna bland annat handlat om att utarbeta strategiska planer eller program för utveckling av kulturella och kreativa näringar och om att finansiera projektverksamhet. Samtliga län har tagit fram sådana. I Gävleborgs län finns ett exempel med en kreativ virtuell miljö för professionell efterbearbetning av film. Samverkansorganet i Västerbottens län, Region Västerbotten, har också avsatt projektmedel inom området. Samverkansorganet menar att den attraktionskraft och de immateriella värden som kulturen skapar är viktiga ur ett nationellt och internationellt perspektiv. Förbättrade förutsättningar för kulturskapare och entreprenörer och ökad samverkan med näringslivet bedöms bidra till såväl länets tillväxt som ökad regional konkurrenskraft.

Besöksnäringen står för en viktig och växande andel av den svenska ekonomin. Även här ligger en stor del av det operativa, och i många fall även det strategiska arbetet, hos andra aktörer än hos dem med ansvar för att samordna det regionala tillväxtarbetet i respektive län, till exempel

offentliga bolag. Under 2010 arbetade Tillväxtverket och V.S. VisitSweden AB fram turistnäringens nationella mötes- och informationsplats: TRIP Turistnäringens Utvecklingscenter. I arbetet deltog t.ex. även Rikstrafiken, Arbetsförmedlingen och Naturvårdsverket. Sedan 2012 har Tillväxtverket i uppdrag att tillsammans med V.S. VisitSweden AB göra extra insatser för att stärka fem destinationer som kan bli internationellt konkurrenskraftiga. Under perioden har också den samlade besöksnäringen, tillsammans med en lång rad intressenter, exempelvis Swedavia AB, Tillväxtverket och Statens jordbruksverk, tagit fram en nationell strategi för den svenska besöksnäringen.

Det krävs enligt Tillväxtverket ett långsiktigt arbete med flera olika insatser parallellt för att utveckla entreprenörskap och företagande inom vård och omsorg. Under 2010–2012 handlade Tillväxtverkets insatser bl.a. om att driva ett kunskapsutvecklingsprogram om entreprenörskap, främja entreprenörskap inom högskole- och universitetsutbildningar samt utvecklingscheckar till små företag. Även på regional nivå sker en rad satsningar. Hälsoval inom mödrahälsovården i Skåne läns landsting, Region Skåne, har exempelvis till syfte att öka mångfalden av utförare och säkerställa jämlik vård och ge brukaren ett urval av utförare att välja bland. Projektets primära målgrupp har varit presumtiva företagare som vill starta och driva verksamhet inom området. Regeringen beslutade under 2011 om en satsning med fokus på så kallade testbäddar för att stärka innovationsförmågan. Testbäddarna kommer att kunna erbjuda öppna test- och demonstrationsmiljöer för företag och vårdgivare som vill pröva, validera och demonstrera nyttan av sina innovationer i verksamheten tillsammans med vård- och omsorgspersonalen.

Ett antal insatser har även gjorts för *särskilda målgrupper*. Ett exempel är programmen Främja kvinnors företagande och Ambassadörer för kvinnors företagande. Den största utmaningen bedöms vara att höja kvaliteten i det företagsfrämjande systemet så att det i högre grad möter behoven även hos kvinnor. Småföretagen som drivs av företagare med utländsk bakgrund får allt större betydelse för sysselsättningen och tillväxten. Inom ramen för Europeiska socialfonden finansieras projekt, som syftar till att främja dessa målgruppers innovationskraft och entreprenörskap. Ett projektexempel är NEEM – mikrofinansiering av sociala företag, som gjort det möjligt för projektets deltagare, till 85 procent kvinnor med utländsk bakgrund, att av egen kraft starta företag och bryta sitt utanförskap.

Flera nationella myndigheter driver särskilda innovationsfrämjande insatser inom sina respektive sektorsområden, exempelvis Statens jordbruksverk, Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet samt Statens energimyndighet.

Inom *insatser för kunskapstäta miljöer* återfinns till exempel satsningarna på klusterutveckling och profilområden där inkubatorer och samverkansarenor är vanliga inslag. Branschbredden är stor vad gäller kluster och profilområden. Life science, miljöteknik, kulturella och kreativa näringar, it är några av de mer frekvent förekommande. Ett exempel är Smart Textiles med såväl offentliga aktörer som företag och forskning i Västra Götalands län. Ett annat exempel finns i Dalarnas län med Stålindustrins forskarskola. Triple Steelix är ett klusterinitiativ inom stålindustrin i Bergslagen. Inkubatorer används i de svenska länen för att

skapa goda miljöer för kunskapsbaserade företag att utvecklas. En inkubator är en entreprenöriell miljö där nystartade företag får hjälp med sin affärsutveckling genom att såddfinansiering kompletteras med affärskompetens, t.ex. affärscoachning, kundkontakter, byggande av team, nätverk och annat som gynnar en snabbare tillväxt. Under 2012 beslutade regeringen att tillföra de svenska inkubatorerna 100 miljoner kronor under en treårsperiod. Uminova Innovation är ytterligare ett exempel på en inkubator som vänder sig brett och fokuserar på entreprenörskap och avknoppningar från akademien. Vid sidan av inkubatorverksamheten driver de satsningar för att stärka Umeå och Västerbottens län som life science-region. Uminova Innovation utgör också en del av Innovationskontor norr, ett av åtta innovationskontor som valdes ut av regeringen i samband med forskningspropositionen 2009–2012.

Följeforskningen av de åtta regionala strukturfondsprogrammen visar att de mest framgångsrika projekten inom innovation och förnyelse handlar om att på olika sätt öka den regionala innovationskapaciteten – detta eftersom dessa projekt i stor utsträckning är nydanande och additionella i förhållande till ordinarie verksamhet. Många triple helix-orienterade projekt har fokus på att skapa nätverk och mötesplatser. Projekten resulterar i en omfattande kunskapsöverföring som, om systemet fungerar, har goda möjligheter att i ett senare skede leda till innovationer. Dessa kunskapsöverföringar är betydelsefulla i ett regionalt innovationssystem, men de behöver inte sällan kompletteras med fler entreprenörskapsfrämjande aktiviteter av olika slag. En slutsats från följeforskningen är att entreprenörskapsinsatser som drivs integrerat med innovationsprojekt tenderar att vara mer framgångsrika – entreprenörskap och innovation som varandras förutsättningar.

Tillväxtverkets summering av arbetet inom klusterområdet visar att 70 procent av de företag som har fått stöd inom ramen för klusterprogrammet hade större genomsnittlig tillväxt än jämförbara företag som inte hade ingått i programmet. Myndigheten beslutade under 2011 om ett nytt program där såväl den operativa nivån som den strategiska nivån och de tillväxtansvariga aktörernas arbete med de regionala innovationssystemen ska stärkas. Verket för innovationssystem, Vinnova, har under perioden investerat i starka forsknings- och innovationsmiljöer, i projekt som ska öka kommersialiseringen av forskningsresultat och i katalyserande mötesplatser. Även Statens energimyndighet fördelar omfattande resurser som kommer innovationsområdet till del med insatser längs hela innovationskedjan: från forskning till kommersialisering, affärsutveckling och internationalisering.

Strategiskt fokus och aktiva myndigheter

Tillväxtverket analyserar i en rapport från 2011 hur prioriteringen innovation och förnyelse framställs i regionala utvecklings- och tillväxtprogram. Den övergripande slutsatsen är att prioriteringen ges stort utrymme. Ett utvecklingsområde är dock att helheten framstår som splittad, det är svårt att utläsa hur delarna bidrar till att uppfylla ett gemensamt mål, och det är också svårt att i dokumenten koppla aktörer, ansvar och insatser till varandra. Detta bidrar enligt Tillväxtverket till att dokumentens kraftsamlande potential inte nyttjas fullt ut. Vidare konstaterar

Tillväxtverket att fokus för strategier och insatser ligger på tidiga skeden i innovationsprocessen och lyfter fram behovet av att balansera dem mot insatser i senare skeden för att optimera helheten.

I merparten av de regionala utvecklingsprogrammen i länen pekas profilområden med särskilt stor utvecklingspotential ut. Tillväxtverket konstaterar att det sannolikt är de profilområden som förenar de tre delarna allmän marknadspotential, strukturella förutsättningar och det regionalt specifika som har störst utvecklingspotential. Dessa är dock mycket få i de strategiska programmen i länen. En fördjupad analys av det operativa arbetet visar emellertid att det finns en rad exempel på profilområden som står på denna tredelade grund. Arbetet med regionala profilområden är enligt Tillväxtverket fokuserat och bygger på komparativa fördelar och har ambitioner av tydlig triple helix-karaktär. Sammantaget kan arbetet sägas uppfylla mycket av det som ligger inom begreppet smart specialisering och tillhörande RIS3-strategier (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation). Den formaliserade process som framtagandet av RIS3-strategier medför kan i detta perspektiv fungera som en kvalitetskontroll och tillföra välbehövlig systematik inom området.

I ett antal län har regionala innovationsstrategier tagits fram under uppföljningsperioden, och ett flertal processer pågår. Det finns också exempel på att aktörerna placerar sin egen innovationsstrategi i relation till den nationella innovationsstrategin. Processen med den präglades av delaktighet från aktörer på olika nivåer och med olika intressen. Regeringen betonar vikten av att bredda synen på innovationer. De kan mycket väl vara forskningsbaserade, men en mycket stor andel av innovationerna sker löpande i små och medelstora företag som gradvis förbättrar sina tjänster och produkter eller sin organisation. Innovationer är nya idéer som sprids och skapar värden för människor, företag eller samhälle.

Av de nationella myndigheter som rapporterar hur de bidrar till genomförandet av den nationella strategin redovisar tolv stycken insatser under prioriteringen innovation och förnyelse³. Detta gör innovation och förnyelse till den prioritering som har flest aktiva nationella myndigheter, och flest finansiärer, vilket bekräftar att prioriteringen har en central position i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken på alla nivåer. Merparten av insatserna är kunskapsorienterade eller består av olika typer av samverkan med såväl andra myndigheter som aktörer på regional och lokal nivå. Bredden på insatserna är stor. Där återfinns till exempel centrala aktörer inom området som Verket för innovationssystem (Vinnova) och Tillväxtverket men också myndigheter som till exempel Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet.

Upphandling och kapitalförsörjning

Offentlig upphandling omsätter i Sverige runt 500 miljarder kronor årligen. Upphandlingsfrågor har därför i ett brett perspektiv varit föremål för

³ Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Svenska ESF-rådet, rapporterar inte till regeringen om hur rådet bidrar till genomförandet av den nationella strategin. Rådet har dock en viktig roll inom prioritering Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud. Där arbetar rådet med innovation kopplat till bland annat entreprenörskap och social ekonomi.

insatser under den aktuella uppföljningsperioden. Det handlar till exempel om att utbilda personal så att de skriver upphandlingsunderlag som underlättar för små lokala företag att delta i upphandlingarna. Det stora intresset för innovationsupphandling baseras på forskning som visar att en manifesterad efterfrågan på nya lösningar är innovationsdrivande. Att upphandla lösningar av specifika problem ger därmed inte bara en lösning på det aktuella perspektivet, utan bereder också väg för kommersiellt framgångsrika innovationer. Ett av många områden är exempelvis gröna resurseffektiva lösningar. Innovationsupphandlingsutredningens förslag i betänkandet SOU 2010:56 resulterade bland annat i uppdrag till Vinnova att stötta utvecklingen av nya och bättre lösningar som drivkraft för innovation. Under 2012 fick Vinnova tillsammans med Statens energimyndighet ytterligare uppdrag inom området inom ramen för regeringens miljöteknikstrategi. Även Trafikverket har fått uppdrag som rör innovationsupphandling.

Den offentliga kapitalförsörjningen bidrar till en förbättrad finansieringssituation i skeden och segment där den privata marknaden verkar i begränsad utsträckning. Ett sådant exempel är det statliga riskkapitalbolaget Inlandsinnovation AB som bildades under 2010. Bolaget har en total finansieringsram på två miljarder kronor och ska arbeta för att stärka den internationella konkurrenskraften och ta till vara tillväxtpotentialen i norra och mellersta Sverige. Regeringen har gjort bedömningen att tillskottet av riskvilligt kapital stimulerar nya lösningar och innovationer, vilket i sin tur stärker entreprenörskapet och näringslivets förutsättningar.

Kapitalfrågorna är på liknande sätt som upphandlingsfrågorna intressanta ur såväl ett bredd- som ett spetsperspektiv. Almi Företagspartner AB är ett exempel på en aktör som adresserar detta breda och vardagsnära perspektiv i sin löpande verksamhet. Genom dotterbolaget Almi Invest AB adresserar bolaget också spetsperspektivet då dotterbolaget förvaltar sju av de tolv regionala riskkapitalfonder som startade under 2009 och finansieras via strukturfondsmedel. Fonderna är revolve-rande och investerar i små och medelstora företag som befinner sig i tidiga skeden. Halvtidsuppföljningen indikerar att satsningen kan bli framgångsrik då den bidragit till att locka fram privat kapital och till att investeringar kommer till stånd.

3.2 Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud

Tillgång till kompetent arbetskraft är en av de viktigaste förutsättningarna för hållbar tillväxt. Det råder brist på utbildad arbetskraft i delar av landet, och denna brist kommer att förvärras om inget görs. Detta kan komma att påverka den svenska tillväxtkurvan negativt. Därför har regeringen pekat ut kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud som insatsområden i den nationella strategin. I de regionala utvecklingsprogrammen i de flesta län förs resonemang om människors kunskap och kompetens som den viktigaste resursen i en kunskapsdriven ekonomi. Med ständigt stigande kompetenskrav blir kvalificerad arbetskraft en

förutsättning för att länet ska vara attraktivt för företag och organisationer och således även en förutsättning för framtida innovationskraft och förnyelseförmåga. För att säkerställa framtida tillväxt är en viktig förutsättning därför ett utbildningssystem som ser till att arbetskraften har en kompetens- och kunskapsnivå som motsvarar samhällets krav.

I många län och kommuner i Sverige kämpar man med en skev befolkningsstruktur i kombination med stora pensionsavgångar och en ökad urbanisering. Att detta är en av de främsta utmaningarna i det regionala tillväxtarbetet står utom allt tvivel. De regionala utvecklingsprogrammen är tydliga på denna punkt. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser bekräftar också denna bild i en analys från 2010⁴, där myndigheten anger att det framför allt kommer att råda brist på arbetskraft med eftergymnasial utbildning och då främst med inriktning mot vård, teknik och naturvetenskap.

Regionala lösningar i samverkan

De lösningar på utmaningarna inom kompetensförsörjningsområdet som de regionala utvecklingsprogrammen presenterar handlar framför allt om inflyttning och inpendling. Nya invånare ska lockas till länen med hjälp av satsningar på attraktiva jobb och livsmiljöer samt goda livsvillkor. En stor utmaning för aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete är att öka förmågan att ta till vara den del av arbetskraften som står utanför arbetsmarknaden. I de regionala utvecklingsprogrammen nämns satsningar som till exempel validering av kompetens, rehabilitering av sjuka och förtidspensionerade samt ett allmänt folkhälsoarbete.

I den strategiska uppföljningen från 2009 betonades vikten av att förbättra den regionala samordningen inom kompetensförsörjningsområdet, samt att det saknades en regional aktör med tydligt ansvar inom detta område. Regeringen svarade på behovet av en utökad samverkan mellan den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken bl.a. genom ett uppdrag till de aktörer som ansvarar för att samordna det regionala tillväxtarbetet. Uppdraget handlar om att etablera regionala kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt. Kompetensplattformarna är nu etablerade i alla län och aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete arbetar på olika sätt med att skapa och utveckla fungerande samverkansstrukturer för en förbättrad matchning mellan arbetsliv och utbildning. I de flesta län har samverkan i sig stått i centrum och i vissa län har man kompletterat detta med att ta fram kunskapsunderlag och genomföra informationsinsatser. Arbetsförmedlingen och Yrkeshögskolemyndigheten är centrala aktörer i de flesta läns kompetensplattformar. Tillväxtverkets kunskapsöversikt från 2011⁵ slår fast att arbetet har kommit olika långt i olika län och att plattformsarbetet, helt i linje med regeringens ambition, har ett varierande innehåll beroende på varierande förutsättningar och prioriteringar i varje län. Rapporten visar också att det i samtliga län sker en samverkan över länsgränserna i dessa frågor.

⁴ Tillväxtanalys 2010:06. Analyserna är genomförda med FA-regioner.

⁵ Tillväxtverket 0120.

Prioriterade branscher är i de flesta län vård och omsorg samt teknik och industri. I ett antal län är gruvnäringen prioriterad. Inom ramen för kompetensplattformarna har bl.a. yrkesutbildningen synliggjorts vilket bidragit till en kraftig ökning av intresset för denna skolform och att den yrkesinriktade svenskundervisningen för nyanlända har vidgats ytterligare. Enligt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys⁶, anser aktörer med ansvar för kompetensplattformarna att det är viktigt att arbeta med inte bara integrationsaspekter utan även jämställdhetsaspekter, men de upplever svårigheter att göra så. Frågornas komplexitet och floran av aktörer skapar ett behov av att vidareutveckla metoder och förmedla goda exempel på hur arbetet med jämställdhet och integration kan bedrivas.

Regeringen bedömer att det krävs ett långsiktigt arbete, bl.a. för att uppnå en funktionell organisation och bra samarbete inom ramen för plattformarna och har därför uppdragit åt Tillväxtverket att under perioden 2013–2016 bedriva insatser för minst 60 000 000 kronor som förstärker och vidareutvecklar de regionala kompetensplattformarna som viktiga verktyg för att säkra kompetensförsörjningen till näringsliv och offentlig sektor i hela landet på kort och lång sikt.

Politiska reformer och nationell samverkan

Inom arbetsmarknadspolitiken syftar regeringens arbete till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att förstärka arbetskraftsutbudet. Regeringens främsta mål är att föra Sverige mot full sysselsättning genom minskat utanförskap. Satsningar görs för att möta den på kortare sikt sämre utvecklingen på arbetsmarknaden samt i ett långsiktigt perspektiv motverka långtidsarbetslöshet. Satsningar görs också på ungdomar som saknar slutförd grund- eller gymnasieskola samt på nyanlända flyktingar genom en statlig individuell ersättning. Möjligheterna till livslångt lärande har också stärkts genom att den nya skollagen (2010:800) möjliggör anpassningar efter individens behov och förutsättningar. Mer långsiktiga satsningar för att säkerställa utbildningssystemets förmåga att leva upp till arbetsmarknadens nuvarande och framtida krav på kompetens görs i en omfattande reformering av den svenska skolan. Kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad förstärks genom att lärlingssystem utvecklas.

Nationella myndigheters insatser inom prioriteringen handlar huvudsakligen om att etablera och medverka i forum för samverkan med den regionala nivån samt stöd till det analys- och prognosarbete som sker på denna nivå. Många av dessa insatser har också inslag av mer kunskapsutvecklande karaktär, exempelvis metodutveckling och erfarenhetsutbyte.

Under ledning av Myndigheten för yrkeshögskolan medverkade fem myndigheter i ett samverkansuppdrag för att stärka förutsättningarna för att privat och offentlig verksamhet får tillgång till efterfrågad kompetens. Uppdraget var ett svar på slutsatsen i 2009 års strategiska uppföljning av det regionala tillväxtarbetet om det orealistiska i att ett enskilt politikområde eller en enskild myndighet på egen hand ska klara av ett samlat

⁶ Tillväxtanalys Rapport 2012:04.

uppdrag inom arbetsmarknads- eller utbildningspolitiken. I uppdragets slutrapport från 2012 står bland annat att det tydligaste samverkansbehovet på nationell nivå gäller hur myndigheterna gemensamt och enskilt kan bidra till arbetet inom kompetensförsörjningsområdet i länen. Rapporten beskriver även att det finns ett behov av att skapa en mer långsiktig och organiserad struktur för samverkan mellan nationell och regional nivå samt att få en mer likartad struktur på de regionala behovsanalyserna⁷.

En aktör inom ramen för strategins genomförande är Rådet för europeiska socialfonden i Sverige, Svenska ESF-rådet, som med strukturfondsmedel stärker prioriteringens genomförande på den regionala nivån. Myndigheten för yrkeshögskolan har i uppdrag att genom bidrag få till stånd eftergymnasiala yrkesutbildningar, som svarar mot arbetsmarknadens behov. Utöver detta är det ett fåtal myndigheter som medverkar i genomförandet genom finansiering. Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen har dock vissa resurser inom berörda sektorer. Tillväxtverket hanterar medel till strukturomvandlande projekt inom kompetensförsörjningsområdet i sin roll som förvaltande myndighet för strukturfonderna.

Jämfört med övriga prioriteringar i den nationella strategin är emellertid Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud den prioritering som har medverkan av minst antal nationella statliga myndigheter i genomförandet, (av de som redovisar till regeringen om genomförandet).

Europeiska socialfondens roll

Europeiska socialfondens bidrag till det regionala tillväxtarbetet består av att den vidgar tillväxtbegreppet till att bli mer inkluderande, långsiktigt hållbart och politikområdesöverskridande. Detta vidgar de handlingsmöjligheter och metoder som förväntas ha en positiv effekt på tillväxten. Under programperioden har det tydliggjorts att kompetensutvecklingsarbete på arbetsplatser måste kopplas samman med det strategiska tillväxt- och utvecklingsarbetet på regional nivå. Ett exempel är initiativen i Dalarnas och Värmlands län för solo- och mikroföretag, ett samverkansprojekt mellan företagareföreningar, kommunala lärcentra och näringslivskontor. Initiativen tar fasta på den utmaning som den negativa demografiska utvecklingen medför i vissa delar av landet. Med hjälp av Europeiska socialfonden kan kompetensutveckling i företag således användas som verktyg för att inte bara lösa problem med pensionsavgångar och generationsskifte i det enskilda företaget, utan också som verktyg för att angripa en av samhällets främsta utmaningar. I stort bidrar Europeiska socialfonden till samverkan inom insatsområden som spänner över olika politikområden och där det tidigare saknats samverkansplattformar. Projekt med stöd från Europeiska socialfonden har bidragit till att samverkan sker mellan myndigheter på både lokal, regional och nationell nivå på ett sätt som är svårt i ordinarie strukturer.

Europeiska socialfonden bidrar också till att målgrupper som ofta utgör fokus inom ett politikområde även uppmärksammas inom andra politikområden där de vanligtvis inte får lika stort utrymme. Ett exempel är

⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan dnr YH 2010/348.

fondens satsning på entreprenörskap bland långtidsarbetslösa som visat att det är möjligt att gå ifrån att vara långtidsarbetslös till sysselsättning i eget företag. Vid årsskiftet 2011/12 hade satsningen resulterat i 136 nya företag, varav 30 sociala företag. Framgångsfaktorn för satsningen är att projektdeltagarna får tillräckligt med tid för att bygga upp självförtroende, kompetens och nätverk samt till att utveckla affärsidén. En förutsättning för projekten är också en förståelse av effekterna av att integrera sociala insatser i en tillväxtpolitisk kontext samt en mer gränsöverskridande syn på målgrupper, insatsområden och samverkan.

Genom att bredda det regionala tillväxtarbetet stärker fonden ordinarie insatser.

Då 46 procent av alla deltagare i projekt rörande kompetensutveckling (programområde 1) är anställda i privat sektor, i företag med 1–49 anställda, verkar Europeiska socialfonden även för att förstärka näringslivets medverkan i strukturfonderna. Europeiska socialfonden bidrar med att bredda målgruppen till en företagssektor (mikroföretag samt små och medelstora företag), som både uppvisar ett behov av kompetensutvecklande insatser och framhålls som en tillväxtmotor.

3.3 Tillgänglighet

Insatserna inom prioriteringen tillgänglighet är tydligt gränsöverskridande. Ansvar och kompetens är fördelat på lokal, regional och nationell nivå vilket kräver god samverkan. Centrala aktörer är Trafikverket, Post- och telestyrelsen, 290 kommuner samt aktörerna med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete och länsstyrelserna i 21 län. Tillgänglighet har ett stort värde som medel för att bidra till regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning. Utvecklingen och användningen av transportsystemet liksom informationsteknologi är av stor betydelse för att förbättra tillgängligheten. Sedan 2010 är också kommersiell och offentlig service en del av prioriteringen inom ramen för den nationella strategin.

Regionförstoring

Regionförstoring, regionintegrering respektive regionförtätning är centrala processer för regional tillväxt. Kortare restider bidrar till ett större utbud av arbete, studier, service m.m. på längre avstånd från bostadsorten för individen. Det ger också en bättre matchning på arbetsmarknaden mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Denna utveckling ställer nya krav på såväl infrastrukturplanering och kollektivtrafikens organisering som på den ekonomiska och fysiska planeringen av samhället.

Den del av regionförstoringsprocessen som kopplar till transportinfrastruktur är till stor del en följd av omfattande planeringsprocesser med en stark nationell och regional samverkan: inriktningsplanering, åtgärdsplanering och genomförande av nationell plan och 21 länsplaner. Aktörerna med ansvar för samordning av regionalt tillväxtarbete och infrastrukturplanering på regional nivå har en roll som bland annat består i att koordinera strategarbetet mellan sektorsområden och aktörer i det

regionala utvecklingsprogrammet, bidra till den nationella planeringen genom kunskap, dialog och samverkan samt att prioritera åtgärder i och fastställa de regionala transportinfrastrukturplanerna. Trafikverket uppdrättar, efter direktiv från regeringen och i samverkan med flera olika aktörer, ett förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen. Den nuvarande planen gäller t.o.m. 2021. Regeringen fastställer den nationella planen och fördelar slutliga medel mellan nationell plan och länsplanerna.

Samverkan mellan förvaltningsnivåerna behöver emellertid förstärkas ytterligare i fråga om planering och insatser inom transportpolitiken. Ett omfattande utredningsarbete resulterade i mars 2012 i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118). I propositionen skriver regeringen att aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete i respektive län, tillika ansvariga för länsplanerna, har en särskild roll i den ekonomiska och strategiska planeringen. De aktörerna har god insyn i behoven hos användarna av transportsystemet, detta eftersom de arbetar med att samordna insatser från olika sektorer och aktörer på olika nivåer och tar fram samlade strategier för att skapa hållbar tillväxt och utveckling. Därför utgör de en resurs i arbetet med både inriktnings- och åtgärdsplanering samt i arbetet med såväl nationell plan som regionala planer.

Aktörerna med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete har således en viktig roll i genomförandet även av den nationella transportpolitiken. Vidare har staten genom Trafikverket en tung roll i planeringen på länsnivå, detta som ansvarig för underhåll och utveckling av transportsystemet. Trafikverket medverkar regelmässigt i revideringar och framtagande av regionala utvecklingsprogram och har också initierat och medverkat i flera projekt med finansiering från såväl de regionala strukturfondsprogrammen som de territoriella samarbetsprogrammen. Några exempel är Hållbart resande i Umeå, Kiruna stadsflytt samt Gävle-Dala utvecklingsstråk. Verkets medverkan består såväl av konkreta investeringar som av insatser av mer utredande karaktär.

Med syfte att stärka statliga myndigheters samverkan och förmåga att såväl enskilt som gemensamt stödja den regionala och lokala nivån i tillgänglighetsfrågor finns det en samverkansgrupp där aktörer från nationell och regional nivå medverkar. Trafikverket samordnar gruppen. Denna grupp, Tillgänglighetsgruppen, etablerades i samband med regeringsuppdraget om tematiskt myndighetsarbete 2007. (I samband med detta uppdrag bildades olika myndighetsgrupper kopplade till respektive prioritering i den nationella strategin.) Uppdraget slutredovisades under 2009, men gruppen har sedan dess på eget initiativ fortsatt att träffas för fortsatt samverkan.

Vidare har riksdagen på regeringens förslag beslutat om en lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Strategiska beslut om kollektivtrafik ska från och med 2012 fattas av en ny regional kollektivtrafikmyndighet. Härigenom ökas insynen och förbättras samordningen med annan samhällsplanering och mellan olika län. Myndigheten ska bland annat fatta beslut om ett trafikförsörjningsprogram som ska beskriva de behov av kollektivtrafik som finns i länet.

Samordning mellan fysisk och ekonomisk planering är ett annat centralt område. När det gäller byggandet av vägar och järnvägar förut-

sätter det i de flesta fall tillgång till mark i en eller flera kommuner. Då planeringsfrågor får konsekvenser över kommungränserna och sätter regionala avtryck, såsom järnvägar och större vägar, men också i allt växande utsträckning bostadsförsörjning, ökar beroendet mellan kommuner. De lagar och förordningar som reglerar offentliga planeringsprocesser avseende mark samt byggandet av vägar och järnvägar är flera till antalet samt har olika huvudmän⁸. Detta skapar ett betydande behov av koordinering i samband med planeringsfrågor av regional karaktär. För att skapa en bättre struktur för de offentliga planeringsprocesserna gjordes en ändring av plan- och bygglagen (2010:900) under 2010. I och med ändringen är de aktörerna som har samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete numera instanser för samråd inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen. Genom detta kan deras roll i den fysiska planeringen stärkas liksom de regionala utvecklingsprogrammets roll som strategiska underlag för samhällsplanering och således kopplingarna mellan den fysiska och ekonomiska planeringen. En sammanställning⁹ av det arbete som sker i länen med fysisk planering visar att allt fler aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete bedriver någon form av rumslig eller fysisk planering i anslutning till det regionala utvecklingsprogrammet. En förutsättning för legitimitet inom området är enligt Boverket att sträva efter en process med bred medverkan från kommuner, länsstyrelse och näringsliv. Detta eftersom kommunernas monopol på planeringen av markanvändningen även fortsatt är huvudregel. Ett exempel på en sådan process är Skåne läns landstings, Region Skånes, arbete med Strukturbild Skåne. Detta är en process för att legitimera deras eget arbete och roll men också för att ge kommunerna ett regionalt tänkande och perspektiv. År 2012 formulerade Skåne läns landsting, Region Skåne, i samverkan med kommunerna en skånsk strategi för rumslig planering.

I det regionala tillväxtarbetet kompletteras det omfattande planeringsarbetet inom transportpolitiken av en mängd konkreta insatser och projekt, som bidrar till att omvandla politikens prioriteringar till resultat. Projekt som bedrivs inom regionförstöringsområdet medfinansieras i stor utsträckning av såväl de regionala strukturfondsprogrammen som de territoriella samarbetsprogrammen.

En rapport från 2011 visar att medel från de åtta regionala strukturfondsprogrammen utgör ett avsevärt ekonomiskt tillskott i arbetet med tillgänglighet¹⁰. Rapporten gör en uppdelning mellan utredningsportföljer med mindre kostsamma insatser och investeringsportföljer vilket kräver mer medel. I en utredningsportfölj handlar det om att genom utredningsarbete hitta lösningar som bättre nyttjar befintlig infrastruktur och höjer kunskapsnivån samt genom samverkan hittar mer effektiva lösningar för kollektivtrafik. Exempel på regionala insatser är skapandet av nya samarbetsformer mellan intressenter för att utveckla kollektivtrafik och

⁸ Exempelvis Väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, plan- och bygglagen (2010:900), förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur samt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

⁹ Boverket PM dnr 10116-3777/2011 (20124-5215/2010).

¹⁰ Tillväxtverket 0113.

infrastruktur i det geografiska området för det regionala strukturfondsprogrammet Östra Mellansverige. I området för det regionala strukturfondsprogrammet Stockholm genomförs en satsning för att åstadkomma stärkt samverkan för att effektivisera transportsystem i länet. Arbetet är tänkt att bidra till och påskynda kartläggning, analyser och förstudier som underlättar framtida infrastruktursatsningar i Stockholmsregionen. Denna typ av insatser ger de åtta regionala strukturfondsprogrammen en tydlig roll i den svenska transportpolitiken. I en investeringsportfölj finns projekt som handlar om fysiska investeringar. Medel från de åtta regionala strukturfondsprogrammen har till betydande del gått till att utveckla hela eller delar av paketlösningar och till åtgärdstyper som inte har prioriterats lika högt eller inte omfattas av den nationella och länsvisa infrastrukturplaneringen. Fokus i den planeringen är vägar och järnvägar. Strukturfondsmedel har exempelvis satsats på hamnar, flygplatser och bredbandsutbyggnad. En hel del medel har investerats i satsningar som handlar om effektivisering och samverkan mellan trafikslag. Strukturfonderna har även här en tydligt kompletterande roll. Investeringsportföljerna finns främst i de tre norra regionala strukturfondsprogrammen som har störst tilldelning av medel.

Ett utvecklat informationssamhälle

Förbättrad tillgänglighet och regionförstoring, åtminstone virtuell sådan, uppnås inte enbart genom att bygga ut transportsystemet utan även genom att utveckla informationssamhället. Detta så att människor oberoende av bostadsort kan arbeta och ta del av tjänster och i övrigt delta i samhället. Den nationella strategin motiverar insatsområdet med att informationstekniken är en genomgripande förändringskraft i samhälls-ekonomi. Det handlar om att gräva ner kablar i marken och bygga annan infrastruktur såväl som att formulera bredbandsstrategier och digitala agendor.

I frågor som rör bredband är både aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete och länsstyrelser aktiva i arbetet. Vid sidan av de åtta regionala strukturfondsprogrammen, används i alla län landsbygdsprogrammet som finansieringskälla för investeringar. Även samverkan med län, kommuner och lokala utvecklingsgrupper förekommer för att få till stånd en fortsatt utbyggnad av bredband på landsbygden.

Post- och telestyrelsen är den myndighet som bevakar områdena elektronisk kommunikation och post i Sverige. Myndighetens medverkan i det regionala tillväxtarbetet består av kunskapsutveckling, uppföljning av bredbandsutvecklingen och finansiering av projekt som initieras och genomförs av andra aktörer. Under perioden har Post- och telestyrelsen fått medel att använda för medfinansiering av bredbandsprojekt som söks inom landsbygdsprogrammet eller förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation. Medlen kan användas för att åtgärda den brist på nödvändiga offentliga medfinansieringsmedel för bredbandsprojekt som råder och motsvaras av liknande insatser inom ramen för de åtta regionala strukturfondsprogrammen.

Den nationella digitala agendan som regeringen beslutade 2011 syftar till att samla alla pågående aktiviteter i en horisontell sammanhållen strategi för att ta till vara de möjligheter som digitaliseringen erbjuder

människor och företag. Sveriges mål är att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

Ett led i digitaliseringen är att förvaltningen reformerar sitt sätt att hantera information inom och mellan organisationer. E-delegationen arbetar för att etablera en ny nationell mjuk infrastruktur för e-förvaltning dvs. resurser i form av tillgängliggjord information, grundläggande tjänster och funktioner såsom e-legitimation. Ett uppdrag är att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från offentlig förvaltning. Nationella myndigheter arbetar aktivt med att tillgängliggöra information. Sedan 2011 finns t.ex. ett nationellt samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet vid Riksarkivet. Skogsstyrelsen arbetar med e-tjänsten Din skog där den enskilde skogsägaren kan nå samlad information om sin egen fastighet.

På regional nivå pågår också en rad olika insatser, bland annat framtagande av regionala digitala agendor. I Örebro län samverkar länsstyrelsen med Örebro universitet och Statistiska centralbyrån i arbetet med att ta fram en digital agenda för länet. Syftet med agendan är att bidra till utveckling av smarta it-lösningar för att öka företagets konkurrenskraft, länets attraktionskraft samt möta de utmaningar som samhället står inför. Länsstyrelsen i Örebro län har också fått i uppdrag av regeringen att ge vägledning och information till andra län om hur en regional digital agenda kan tas fram. I Dalarnas län bedrivs ett projekt om en bokningsplattform för internationella kunder för besöksnäringens produkter. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har utvecklat en webbportal riktad till nyanlända flyktingar samt en för akademiker med utländsk bakgrund med syfte att främja ett långsiktigt och effektivt tillvaratagande av akademikers kompetens.

Kommersiell och offentlig service i gles- och landsbygder

Tillgänglighet i form av grundläggande service för kvinnor, män och företag har länge varit en del av den regionala tillväxtpolitiken. Det lyftes också fram som en viktig faktor för tillväxt och attraktivitet i regeringens skrivelse Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning (skr. 2009/10:221).

Ansvariga för arbetet med servicefrågor i länen är tre landsting (Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Halland), en kommun (Region Gotland), ett samverkansorgan (Regionförbundet i Kalmar län) samt i övriga län länsstyrelserna.

I årliga uppföljningar konstaterar Tillväxtverket bland annat att nya typer av mötesplatser växer fram och att kopplingen mellan service och näringsliv är alltmer självklar. Graden av aktivitet varierar mellan länen men i samtliga län har olika aktörer verkat för att säkra tillgängligheten till olika typer av service. För att matcha strukturomvandlingar bedrivs en verksamhet som dels är stöttande och bevarande, dels innovativ och proaktiv till sin karaktär¹¹.

De aktörer som berörs, och de insatser som genomförs för att öka tillgängligheten till service samordnas inom regionala serviceprogram. I alla

¹¹ Tillväxtverket 0128, Rev A.

län finns möjlighet att ge ekonomiskt stöd till butiker och drivmedelsstationer inom ramen för förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Regeringen har nyligen reviderat förordningen och från och med 2012 finns möjlighet till högre stödnivåer. Hemsändningsbidrag kan ges till kommuner som helt eller delvis bekostar hemsändning av dagligvaror till hushåll. Servicebidrag kan lämnas till näringsidkare om det finns särskilda skäl och andra åtgärder prövats. År 2011 satsades i länen cirka 35 miljoner kronor¹² på serviceområdet från anslag 1:1 regionala tillväxtåtgärder.

Regeringen har de senaste åren tagit en rad initiativ inom området. Utöver de 35 miljonerna från länen satsar regeringen totalt 145 miljoner kronor extra under åren 2009–2014. Totalt 30 miljoner kronor av dessa har använts för att möta strukturomvandlingar inom serviceområdet och stärka tillgången till dagligvaror och drivmedel 2009–2010. Enligt Tillväxtverkets uppföljning har detta avsevärt förbättrat möjligheterna att möta den ökade efterfrågan på stöd till kommersiell service i länen och flera framför att det ökade investeringsstödet till viss del har motverkat den befarade s.k. mackdöden. Regeringen har därefter beslutat att ytterligare 80 miljoner kronor ska fördelas till länen under perioden 2011–2014 för att stärka dagligvarubutiker och drivmedelsstationer med strategisk betydelse samt för att utveckla nya innovativa lösningar. I en uppföljning från 2011 konstateras av 90 procent av beslutade extra medel hittills använts för att stödja butiker och drivmedelsstationer samt att 10 procent hittills har gått till projektinsatser. Regeringen har även tilldelat Tillväxtverket 17 miljoner kronor extra för att under åren 2009–2013 hantera projektansökningar som bygger på samverkan mellan olika aktörer utifrån lokala förutsättningar. Sådana lösningar har möjlighet att bli bärkraftiga och långsiktiga. Bland annat handlar det om samverkanslösningar mellan kommersiell och offentlig service, utbildningsinsatser inom offentlig upphandling, försök med logistiklösningar och kontant-hantering eller bredare projekt för attraktiva miljöer där service är en viktig del i helheten. Tillväxtverket konstaterar att detta nationella program med idé- och metodutvecklingspengar fyller en viktig funktion för att testa nya lösningar. Den nationella samordningen ger också möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Erfarenheter från Tillväxtverkets arbete med kommersiell och offentlig service har tydliggjort kommunernas nyckelroll när det gäller att hitta lokala servicelösningar som är hållbara över tid. Regeringen har därför avsatt 15 miljoner kronor 2012–2014 för att stärka den lokala nivåns arbete med att effektivisera och samordna olika typer av service i gles- och landsbygder. Tillväxtverket samordnar arbetet och har våren 2012 utsett 13 kommuner/kommungrupper till pilotkommuner. Dessa kommer att arbeta både strategiskt och praktiskt med olika typer av samordnad service. De ska samtidigt fungera som ambassadörer och sprida erfarenheter och goda exempel till andra kommuner, berörda myndigheter och regeringen.

¹² Sammanlagt 47 miljoner kronor om man även räknar in medel från satsningen på 80 miljoner 2011–2014 som redovisas nedan.

Det pågår ett aktivt utbyte mellan lokala, regionala och nationella aktörer när det gäller service i gles- och landsbygder vilket bidrar till ökad kunskap och samordning i servicefrågor. På nationell nivå sker det bland annat genom Tillväxtverkets centrala samordningsforum. Erfarenhetsutbyte sker även löpande med Tillväxtverkets regionala kontaktpersoner för servicefrågor. Allt fler aktörer som arbetar med servicefrågor startar på eget initiativ samarbete och gemensamma processer.

Vid årsskiftet 2008/2009 upphörde lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice, Svensk Kassaservice AB:s kontor stängdes och lantbrevbärarna slutade med kontanthantering. En nationell upphandling av grundläggande betaltjänster som har omfattat vissa tjänster och vissa orter genomfördes. Den upphandlingen löpte ut vid halvårsskiftet 2012. För att bättre ta till vara olika lokala förutsättningar och behov har regeringen beslutat att möjliggöra insatser på regional nivå. Tillsammans med länsstyrelserna genomför Post- och telestyrelsen denna förändring, bland annat genom ett antal utvecklingsprojekt.

3.4 Strategiskt gränsöverskridande samarbete

Genom att sätta in det regionala tillväxtarbetet i ett större geografiskt sammanhang utvecklas funktionella arbetssätt och strukturer över kommun-, läns- och nationsgränser. Strategiskt gränsöverskridande samarbete är ett mål för sammanhållningspolitiken samt en svensk nationell prioritering. Bakgrunden till prioriteringen är att genomgripande samhällsförändringar, som den ökade globaliseringen, har skapat helt nya förutsättningar för internationellt arbete. Samarbete med regioner i andra länder är ett sätt att stärka den egna regionens förmåga att hantera omvärldsförändringar.

I de regionala utvecklingsprogrammen är det strategiskt gränsöverskridande samarbetet sällan samlat i en särskild regional utmaning eller ett särskilt utvecklingsområde. Det strategiskt gränsöverskridande samarbetet på regional nivå präglas i stor utsträckning av enskilda projekt inom en rad olika områden, såsom transport, miljö och sjösäkerhet. Flertalet aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete driver eller deltar i projekt, andra medverkar som finansiärer. Engagemanget påverkas självklart av om länen ingår i ett gränsregionalt eller transnationellt samarbetsprogram. I några län har processer inletts för att samla insatser av gränsöverskridande karaktär under ett gemensamt tak exempelvis genom långsiktiga strategier och handlingsplaner för internationalisering.

EU:s strategi för Östersjöregionen, som antogs av Europeiska rådet 2009, har i dag fått en allt större betydelse för Östersjöarbetet. För vissa län, kanske speciellt i sydöstra Sverige och Skåne, har Östersjön allt sedan Berlinmurens fall varit en naturlig utgångspunkt i det internationella arbetet. Gotland samarbetar exempelvis sedan 22 år tillbaka med andra öar inom Baltic Islands Network (B7) både genom erfarenhetsutbyte och konkreta projekt inom olika områden. En grund för ett gränsöverskridande samarbete är möjligheten att skapa en större kritisk massa som underlag för insatser. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har

byggt upp en integrerad vattenförvaltning med ett nytt nätverksliknande arbetssätt. Dessutom har de byggt upp, utvecklat och deltagit i nordiska och europeiska kontaktnät i vattenförvaltningsfrågor, vilket bland annat möjliggjorts av den samordnande funktionen hos EU:s Östersjöstrategi.

Tillväxtverket har i uppdrag att koordinera rapporteringen av genomförandet av EU:s Östersjöstrategi i Sverige. Rapporteringen bygger på underlag från myndigheter, landsting, samverkansorgan, länsstyrelser samt Gotlands kommun. Tillväxtverket anordnar även olika seminarier och konferenser för att säkerställa informations- och erfarenhetsutbyte mellan aktörerna såväl horisontellt som vertikalt, detta för att visa beröringspunkter och samarbetsmöjligheter mellan EU:s Östersjöstrategi och det regionala tillväxtarbetet i stort.

För vissa myndigheter har EU:s Östersjöstrategi blivit en utgångspunkt i arbetet med att initiera och utveckla kontakter med andra länder i regionen. Tillväxtverket anger att samarbetet mellan myndigheter har ökat och stärkts i och med det gemensamma uppdraget att bidra till att nå målen i EU:s Östersjöstrategi¹³. De med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete deltar också i nätverket och därigenom har även kontakter mellan nationell och regional nivå etablerats.

Av de 18 statliga myndigheter som rapporterar hur de bidrar till genomförandet av den nationella strategin har elva redovisat insatser inom denna prioritering. Det är en ökning jämfört med rapporteringen från 2009 och ska ses i ljuset av att EU:s Östersjöstrategi antogs i oktober det året. Arbetet sker ofta i form av projekt inom de territoriella samarbetsprogrammen eller via organisationer som OECD.

Under åren 2009–2012 gots olika kunskapsunderlag fram. Bland annat har Boverket följt upp projekt inom Östersjö- och Nordsjöprogrammen ur samhällsplaneringssynpunkt¹⁴ och kommit fram till slutsatsen att svensk planering berikas av Interregarbetet. I en rapport från 2011 belyses gränshinder och möjliga lösningar¹⁵ med fokus på Östersjöregionen och Norden. Förutom mentala gränshinder som kopplar an till språk och kultur finns även en rad strukturella hinder, som till exempel skillnader i skatteregler (exempelvis momsregler vid e-handel), certifieringar och standarder. Inom ramen för kommunikationsarenan Interreg Forum träffas tjänstemän, politiker och forskare för att diskutera och ta del av information om uppnådda resultat inom ramen för de territoriella samarbetsprogrammen samt om hur EU:s strategi för Östersjöregionen har påverkat programmen. I övrigt sprids information om de territoriella samarbetsprogrammen via bland annat interreg.se.

De gränsöverskridande projekten har i hög utsträckning finansiering från något av de tretton territoriella samarbetsprogrammen. I Sverige förvaltas fem territoriella samarbetsprogram, fyra av dessa är gränsregionala program. I dessa är det gränsöverskridande mervärdet centralt. Mervärdet kan handla om att kombinera resurser och erfarenheter, att lösa gemensamma problem eller att lösa problem på ett bättre sätt. Det handlar om att uppnå något tillsammans som inte kan uppnås på egen

¹³ Tillväxtverket 0132, Tillväxtverket 0109 och Tillväxtverket 2010.

¹⁴ Boverket 2009.

¹⁵ Tillväxtverket 0127.

hand. I det gränsregionala programmet Öresund–Kattegatt–Skagerrak har begreppet studerats i en särskild tematisk utvärdering. Utvärderarna slår fast att det gränsöverskridande mervärdet inte är en avskild aktivitet i ett projekt. För projektet blir det gränsöverskridande mervärdet en fördel som man kan dra nytta av när ett specifikt problem ska lösas. Fördelarna eller mervärdet får då olika karaktär beroende på projektens inriktning. Utvärderingen identifierar tre typer av gränsöverskridande mervärde – gemensamma problem, att lära tillsammans om individuella problem samt dela resurser och på det viset nå en kritisk massa. Svårigheter att nå mervärdena kan bero bland annat på faktorer som underfinansiering, att projekten är stora och komplexa samt att programteorin bygger på antaganden. Framgångsfaktorer är förankring och erfarenhet, ledarskap och en genomtänkt programteori.

För att ytterligare fördjupa kunskapen om det gränsöverskridande mervärdet har såväl programmet Öresund–Kattegatt–Skagerrak som programmet Nord utvärderat insatser inom ramen för forskning, innovation och utveckling. I utvärderingarna tydliggörs att projekt inom området i hög grad drivs av universitet och högskolor men i Nord är dock även företag i hög grad involverade. Företagen är allt ifrån initiativtagare till resultatmottagare och i flera fall delar de ledande roller i projekten med universitet och högskolor. Företagens utgångspunkt är att etablera nya samarbeten och kontakter samt stärka kunskapsutvecklingen i företaget. Stora företag söker längre samarbeten och långsiktig nytta med ett tydligare fokus på forskning, medan små företag söker kortare samarbeten och kortsiktig nytta med ett fokus tydligare på produkt- och teknikutveckling.

Utvärderingen för Öresund–Kattegatt–Skagerrak visar att projekt som arbetar med gränsöverskridande forskning, innovation och utveckling bidrar till teknologispredning och kunskapsutveckling främst genom komplementaritet, kritisk massa, nya infallsvinklar samt ”best practice”. För att uppnå programmålen rekommenderar utvärderarna att projekt inom området bland annat utarbetar en plan för kommersialisering och tillämpning av projektresultaten. I programmet kunde dock deltagandet av företag och entreprenörer var högre, de behövs för att omvandla idéer till kommersiella varor och tjänster.

3.5 Horisontella områden för regionalt tillväxtarbete

De två horisontella områdena territoriella förutsättningar samt de sociala och miljömässiga dimensionerna av hållbar utveckling ska genomsyra och påverka arbetet med den nationella strategins prioriteringar och det regionala tillväxtarbetets samtliga program och insatser.

3.5.1 Territoriellt perspektiv

Det regionala tillväxtarbetets utmaningar och näringslivets upplevda behov är till viss del generella och likartade oavsett geografisk miljö. Det handlar om mer effektiva innovationssystem, bättre matchning på

arbetsmarknaden och förbättrad tillgänglighet. Dock kan de strukturella förutsättningarna, exempelvis befolknings-, näringslivs- och utbildningsstruktur, samt geografiska förhållanden medföra varierande utvecklingsmöjligheter och förutsättningar mellan och inom olika områden i landet. Variationerna motiverar insatser särskilt anpassade till detta.

I hanteringen av skiftande territoriella förutsättningar är det enkelt att polarisera och hantera stad för sig och landsbygd för sig. Men det ömsidiga beroendet mellan det rurala och urbana är kanske tydligare än någonsin i dag. Produktion av livsmedel, utvinning och förädling av råvaror på landsbygden, brukandet av landsbygdens natur- och kulturmiljöer för rekreation och turism och boende samt produktionen av ekosystemtjänster på landsbygden, allt detta förser inte bara landsbygdsbefolkningen med utkomstmöjligheter, utan bidrar även till ekonomisk aktivitet för människor i de mer branschdiversifierade och tjänsteinriktade städerna. Landsbygdens miljöer i stadsnära områden ökar också attraktiviteten i funktionella stadsregioner precis som städernas utbud ökar attraktiviteten i de landsbygdsområden som kan nå utbudet. Landsbygden förser även människorna i staden såväl som på landet med möjligheten att uppfylla mer grundläggande mänskliga behov. Det handlar om att nyttja den potential och de synergier som kan uppstå genom en god samverkan mellan stad och land.

Genom att anpassa politiken och dess genomförande till regionalt varierande utmaningar kan regionala problem adresseras, regionala möjligheter tillvaratas och tillväxt skapas. Det handlar med andra ord om att låta sektorsområden påverkas av olika geografiska dimensioner.

För att stärka mötet mellan sektorsområden och den regionala tillväxtpolitiken har tolv nationella myndigheter och en stiftelse interna strategier för arbetet med regional tillväxt, se mer i avsnitt 4. I dessa finns det några exempel på när skrivningar är anpassade till den geografiska kontexten. Myndigheten för yrkeshögskolan resonerar kring vilka delar av kärnverksamhetens verktyg som främst kräver beaktande av olika regionala aspekter. Post- och telestyrelsen beskriver vilka områden av kärnverksamheten som främst berörs av det regionala tillväxtarbetet och varför. Myndigheten anger att gles- och landsbygder är det geografiska perspektiv som tydligast kräver deras insatser och uppmärksamhet. Detta följs även av en rad konkreta åtgärder som ska bidra till genomförandet av den nationella strategin. Tillväxtverket är sektorsmyndighet för den regionala tillväxtpolitiken. I stället för en intern strategi anger myndighetens instruktion att verksamheten ska ta hänsyn till skiftande territoriella förutsättningar. Som konkretisering av detta har myndigheten en intern vägledning för arbetet.

Gles- och landsbygder

I de nordliga länen finns de miljöer i Sverige som i störst utsträckning präglas av gleshet kombinerat med långa avstånd. Även om den generella utvecklingen går mot en mer kunskapsdriven ekonomi är primärnärningar såsom gruvdrift och skogsindustri fortsatt stora i dessa län och mycket ekonomiskt betydelsefulla för hela landet. Här är globaliseringen en viktig drivkraft. Men stort exportberoende bidrar också till regional sårbarhet. Precis som i andra län är tillgänglighet till marknaden en avgö-

rande faktor men i dessa områden är utmaningarna att skapa en god tillgänglighet större. Även arbetet med kompetensförsörjning står inför särskilda utmaningar i dessa miljöer. Löser man inte sådana utmaningar anpassat till regionala förutsättningar står stora värden i tillväxt på spel. Tjänstesamhället utvecklas dock även i dessa områden och man kan även se ett ökat inslag av tjänster inom traditionell verkstads- och processindustri. Tillväxtverket har tagit fram en rapport¹⁶ som syftar till att inventera tjänsteinnovationer och analysera dessa utifrån ett gles- och landsbygdsperspektiv. I rapporten lyfts dels generella tjänsteinnovationer fram, dvs. de som är av värde oavsett geografi, dels specifika, dvs. de av särskilt värde för gles- och landsbygder, sådana som helt eller delvis suddar ut glesbygdsperspektivet. Detta är tydligt i de fall tjänsten möjliggör för kunder och leverantörer att nå varandra utan att hindras av geografien exempelvis e-handelslösningar eller e-musik och e-böcker. Resonemangen kan också kopplas till betydelsen av platsen. Genom att vidga den lokala kontexten med stöd av it-infrastruktur eller genom ett destinationsperspektiv kan värden nyttjas i ett vidare sammanhang och därmed vidga marknaden. Regeringens insatser för gles- och landsbygder sker med utgångspunkt i skrivelsen En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (skr. 2008/09:167).

Städer och storstäder

Till och med våren 2011 hade tre av de regionala strukturfondsprogrammen beslutat om totalt 28 storstadsprojekt. Projekten innehåller en kombination av traditionella inslag, som företagsrådgivning och etableringsfrågor, och otraditionella inslag, som främjandet av konst, kultur och attraktivitet. De sistnämnda aktiviteterna bedöms enligt följeforskarna kunna skapa nya förutsättningar för tillväxt genom att identiteten och självkänslan i en stadsdel stärks. Följeforskningen¹⁷ visar att fokus har skiftat från problemdefinierande till möjlighets- och potentialskapande insatser.

De regionala strukturfondsprogrammets fokus på ett nationellt stadsutvecklingsarbete kompletteras av det territoriella samarbetsprogrammet Urbact vars fokus är interregionalt samarbete. Städer inom hela EU medverkar i utvecklingen av nyskapande och hållbara lösningar. Flera svenska städer medverkar, exempelvis deltar Gävle kommun i projektet Economic Strategies and Innovation in Medium sized Cities.

3.5.2 Hållbar utveckling

Hållbarhetsdimensionerna ska genomsyra genomförandet av det regionala tillväxtarbetet och den nationella strategin. Det handlar om att prioritera lösningar som ger synergieffekter mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna – samt balansera dem mot varandra. I skrivelsen Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning (skr. 2009/10:221) lyfter rege-

¹⁶ Tillväxtverket dnr 8501-2011-4029.

¹⁷ Tillväxtverket 0129.

ringen fram att jämställdhet, integration och mångfald samt en bättre miljö ska ges ett stärkt fokus i det regionala tillväxtarbetet.

Aktörerna på den regionala nivån spelar nyckelroller i att integrera hållbarhetsperspektiven i tillväxtarbetet men också de statliga myndigheterna fyller centrala funktioner. Behovet av myndigheternas medverkan upplevs som störst inom områdena jämställdhet samt integration och mångfald. I första hand handlar det inte om finansiering, utan mer om kunskaps- och metodutveckling¹⁸.

Jämställdhet som tillväxtfaktor

På regional nivå framträder en splittrad bild av hur arbetet med att integrera jämställdhetsperspektivet i det regionala tillväxtarbetet fortgår. Sammantaget indikerar den regionala variationen att frågan fortfarande är i en tidig fas. Det jämställdhetsarbete som pågår kan grovt sett delas in i strukturgevandande och affärsutvecklande insatser, där fokus i stor utsträckning ligger på olika typer av analyser och utbildningar. Insatserna genomförs ofta i samverkan mellan aktörer som till exempel de med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete, länsstyrelser, resurscentra, Almi Företagspartner AB och Sveriges Kommuner och Landsting. Samverkan är på flera sätt en framgångsfaktor, men kan också leda till splittring och försvåra ansvarsfördelning och uppföljning. Det finns också farhågor från tillväxtansvariga aktörer om att jämställdhetsintegreringen förblir en sidoordnad fråga om den ägs av någon annan aktör.

Tillväxtverket genomförde under 2011 på uppdrag av regeringen en studie av hur jämställdhetsperspektivet integreras i det regionala tillväxtarbetet¹⁹. En analys av de regionala utvecklingsprogrammen visar att jämställdhetsfrågorna något förenklat beskrivs på tre sätt: som ett perspektiv som ska beaktas, som ett mål eller en vision som ska nås eller som en förutsättning för att nå ökad tillväxt. I flera län för man fram att ett jämställdhetsperspektiv ökar länets attraktivitet och kan locka invånare och företag till länet. I några län pekas arbetsmarknaden ut som ett område där jämställdhetsfrågan är viktig att lyfta för att öka länets konkurrenskraft gentemot andra. I flera fall lyfts begreppet jämställdhet inom områden som livskvalitet och attraktivitet, däremot inte lika ofta när det gäller innovationer och entreprenörskap.

Rent formellt finns jämställdhet med som perspektiv i styr- och policydokument och i riktade insatser och projekt, men ansvarsfrågan upplevs som otydlig och det saknas ibland nationellt stöd. Studien kommer till slutsatsen att det finns följande fyra möjliga vägar för förbättrad jämställdhet att skapa förutsättningar för ökad tillväxt.

- Jämställdhet gör att humankapitalet används effektivare.
- Jämställdhet fördjupar demokratin och ökar det sociala kapitalet.
- Jämställdhet ökar den regionala attraktiviteten.
- Jämställdhet ökar den regionala innovationsförmågan.

¹⁸ Tillväxtverket Dnr 012-2012-1506.

¹⁹ Tillväxtverket 0107.

Detta är också bakgrunden till att regeringen lanserat en nationell handlingsplan för en jämställd regional tillväxt. Handlingsplanen genomförs under 2012–2014 och fokuserar bland annat på de tre områdena metoder och verktyg, ansvar och roller samt lärande. I den nationella handlingsplanen ges också ett uppdrag till de tillväxtansvariga aktörerna att ta fram och genomföra regionala handlingsplaner.

Under 2010–2012 hade Tillväxtverket i uppdrag att fördela 108 miljoner kronor i verksamhetsbidrag till resurscentra för kvinnor. I december 2012 beslutade regeringen om ett treårigt verksamhetsbidrag till resurscentra för kvinnor på ytterligare sammanlagt 108 miljoner kronor under perioden 2013–2015. Syftet med verksamheten är att bidra till jämställdhet i det regionala tillväxtarbetet genom att synliggöra kvinnors villkor och öka kvinnors inflytande. Arbetet inom resurscentra för kvinnor ska vara kunskapsdrivet, strategiskt inriktat och ske inom ramen för den nationella strategins prioriteringar. Tillväxtverket finansierar resurscentra i 19 av 21 län.

Strukturfondsperioden 2007–2013 innebär framflyttade positioner vad gäller jämställdhet som regional tillväxtfaktor. Det finns emellertid hinder av strukturell karaktär som inte enskilda projekt kan rätta till. Följeforskningen av de åtta regionala programmen visar att jämställdhetsmålen i programmen i allt för hög utsträckning är av kvantitativ karaktär. Detta hämmar utvecklingen av mer kreativa åtgärder för innovativa och långsiktiga insatser på jämställdhetsområdet som verkligen gynnar den regionala utvecklingen. Inom Europeiska socialfonden implementeras jämställdhet och tillgänglighet²⁰ dels genom krav om integrering av dessa perspektiv i hela projektcykeln, dels genom det processtöd som ges till projektägarna i syfte att understödja jämställdhetsintegreringen. En utvärdering av processtöden visar att detta också sätter avtryck i genomförandet. De båda perspektiven är väl integrerade i genomförandet. Europeiska socialfonden bidrar till ökad kunskap och ökat medvetande om jämställdhets- och tillgänglighetsfrågor, men också till att projekt och arbetsplatser blir mer jämställda och tillgängliga.

Integration och mångfald som tillväxtfaktor

I samtliga län hanteras frågor kring integration och mångfald i de regionala utvecklingsprogrammen. Mångfaldsfrågan knyts ofta till ett allmänt resonemang om hållbar tillväxt, där även övriga horisontella kriterier nämns. Integration och mångfald inom det regionala tillväxtarbetet handlar närmast uteslutande om kvinnor och män med utländsk bakgrund. Andra perspektiv i mångfaldsbegreppet som ålder, sexuell läggning och religiös tro kommer inte till uttryck i någon större omfattning. I flera av de regionala utvecklingsprogrammen görs också en koppling till den framtida kompetens- och arbetskraftsförsörjningen där personer med utländsk bakgrund ses som en resurs. Validering och matchningsaktiviteter är konkreta insatser som nämns i ett flertal län, men i flera program finns också resonemang kring behovet av att snabba upp integrationsprocessen för att få fler i arbete. Ett projektexempel är

²⁰ Inom Europeiska socialfonden används begreppet tillgänglighet för "tillgänglighet för funktionshindrade".

Exportfrämjarna i Blekinge län som fokuserar på nyanländas utbildning och bakgrund. Projektet går ut på att matcha invandrare med företag i Blekinge som vill exportera sina produkter till andra länder.

Ofta saknas en djupare analys av vad personer med utländsk bakgrund kan tillföra mer än att vara en ytterligare arbetstagare. I vissa län finns dock en något mer utvecklad syn. I utvecklingsprogrammet för Örebro län nämns till exempel att "Invandring i olika former stärker vår förmåga att ta till oss nya intryck och därmed anpassa oss till den alltmer påtagliga globaliseringen." I andra fall betonas hur kulturella bakgrunder och kompletterande kompetenser bidrar till ökad dynamik och innovationsförmåga samt till att öppna nya marknader. Kopplat till rena näringslivsfrågor ses också personer med utländsk bakgrund ofta som potentiella företagare. I många fall kopplas behovet av ökad inflyttning också ihop med begrepp som attraktivitet och öppenhet. I de regionala utvecklingsprogrammen finns en skiljelinje mellan storstadslänen och övriga län kopplat till graden av individorientering, som bland annat kan förklaras av att segregationen är mer utbredd i storstadslänen.

Andelen invånare i Sverige med utländsk bakgrund är så stor att denna grupp har en avgörande påverkan på den totala tillväxten. Ändå har frågan om integration och mångfald svårt att få genomslag i programgenomförandet. Följeforskningen av de åtta regionala strukturfondsprogrammen visar att det brister i kunskap kring integrationsfrågornas betydelse för tillväxt och konkurrenskraft bland de regionala utvecklingsaktörerna. Det saknas även kunskap om vart de som leder och deltar i projekten kan vända sig för råd och stöd i dessa frågor. En iakttagelse i sammanhanget är att alla projekt valt att beskriva sig i andra ordalag än som integrationsprojekt, eftersom denna klassificering kunde förknippas med negativa associationer och upplevas som ytterligare stigmatiserande i de områden de verkar i. Inom Europeiska socialfondens temagrupp för integration i arbetslivet analyseras och samlas resultat från projekt relaterade till utrikesföddas integration i arbetslivet.

Miljö som tillväxtfaktor

Miljömässig hållbarhet är ett område som hanteras i så gott som samtliga regionala utvecklingsprogram. En analys²¹ visar att utvecklingsprogrammen generellt sett tar en tydlig utgångspunkt i ambitiösa formuleringar kring en miljömässigt hållbar utveckling. Miljö ses som ett mål i sig, där utgångspunkten i stor utsträckning är regionaliseringen av de 16 miljö kvalitetsmålen. Men det finns även formuleringar kring miljömässig hållbarhet som är kopplade till miljödriven näringslivsutveckling. Närmast utan undantag handlar det då om klimatfrågor och det behov av miljö- och energitekniklösningar som följer i dess spår. I flertalet län målas bilden upp av hållbarhet motiverat ur såväl ett miljöperspektiv som ett mer tillväxtorienterat perspektiv. Det är angeläget att ta till vara möjligheterna i en övergång till en grön resurseffektiv ekonomi.

Naturvårdsverket och Statens energimyndighet är exempel på myndigheter som har nationella program starkt knutna till miljö- och energiteknikområdet. För Naturvårdsverket handlar det till exempel om

²¹ Tillväxtverket 0092.

klimatestiveringsprogrammen och de lokala investeringsprogrammen, som bland annat används för att testa och använda ny miljöteknik. För Statens energimyndighet handlar det bland annat om satsningar inom olika temaområden som till exempel systemstudier, transport och kraft, där myndigheten beviljat nära fyra miljarder kronor i stöd under 2009–2011.

Länsstyrelserna har sedan 2008 haft i uppdrag att upprätta och utveckla regionala energi- och klimatstrategier, som en del i regeringens politik för energiomställning och minskad klimatpåverkan. Statens energimyndighets statusrapport från 2011 visar att det pågår en mängd aktiviteter inom energi- och klimatområdet som en effekt av strategierna. Den främsta framgångsfaktorn för arbetet är en god samverkan med andra regionala och lokala aktörer. Samtidigt är det ett av de främsta hindren. Länsstyrelserna ska inte själva stå för energiomställningen utan det är ett arbete med många aktörer. Statens energimyndighet konstaterar att det finns en risk att länsstyrelserna försvagar sin strategiska roll om de fokuserar för mycket på enskilda projekt²².

För att höja kvaliteten i det energi- och klimatarbete som bedrivs på regional och lokal nivå har Norrbottens, Dalarnas och Skåne län utsetts till Pilotlän för grön utveckling²³. Genom att utveckla arbetsmetoder och verktyg samt dela med sig av sina erfarenheter kan länsstyrelserna i pilotlänen under perioden 2010–2013 stödja, inspirera och vägleda de län som inte kommit lika långt i sitt arbete. De ska också bidra med analyser av konsekvenser av nationella styrmedel på regional nivå med syfte att identifiera hinder och möjligheter för minskad klimatpåverkan och energiomställning. Detta syftar också till att konkretisera politikens strategiska ambition om att miljödriven näringslivsutveckling ska utgöra en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet.

Följeforskningen av de åtta regionala strukturfondsprogrammen visar att insikterna om att miljömässigt hållbar produktion och utveckling är konkurrenskraftshöjande börjar sprida sig. Projekt som strävar mot miljömässigt hållbar utveckling betraktas numera som rena tillväxt- och konkurrenskraftshöjande projekt. Men mer går enligt följeforskarna att göra för att en sådan koppling ska få fullt genomslag. Flera aktörer måste ta ansvar för att det ska bli verklighet, särskilt statliga myndigheter och regionala utvecklingsaktörer som initierar nya projekt. Vidare konstaterar följeforskarna att det behövs vägar för att säkerställa kunskapsöverföringen från projekten till myndigheter och till de regionala utvecklingsaktörer som initierar nya projekt.

Social innovation och socialt företagande

Innovativ verksamhet är ett av Europeiska socialfondens fyra programkriterier och används i ungefär hälften av ansökningsomgångarna. Ett område där fondens resurser har skapat innovationer med relevans och potentiella effekter för regional tillväxt är inom vidareutvecklingen av socialt företagande. Sociala företag har som mål att genom produktion av varor och tjänster skapa arbete och att återinvestera vinsterna i företaget.

²² Statens Energimyndighet 2011.

²³ Regeringsbeslut 2010-08-26, dnr M2010/3479/H.

Detta entreprenörskap innebär att människor som står långt från arbetsmarknaden får möjlighet att utnyttja sin arbetsförmåga. Under den gångna uppföljningsperioden har Europeiska socialfonden utgjort en experimentverkstad för socialt företagande, till exempel genom nya och innovativa finansieringsformer, metoder för spridning samt former för samverkan. Fonden har också skapat mötesplatser mellan sociala företag och det konventionella näringslivet, vilket potentiellt kan vara fruktbart. Även Tillväxtverket har finansierat socialt företagande under den aktuella perioden. Under 2011 genomfördes en utlysning med fokus på sociala innovationer och affärsutveckling i arbetsintegrerande sociala företag.

4 Strategier, verktyg och metoder för hållbar regional tillväxt

Styrande strategier

Det regionala tillväxtarbetet har ett antal strategiska utgångspunkter som påverkar genomförandet av den nationella strategin. Den nationella strategin och EU:s strategi för Östersjöregionen gäller för samtliga aktörer, de regionala utvecklingsprogrammen för ett visst län och respektive myndighets interna strategi för medverkan i det regionala tillväxtarbetet för den egna organisationen. Strategierna fungerar kraftsamlande i det regionala tillväxtarbetet och gör det möjligt att kartlägga behov och jämkas samman dem med tillgängliga resurser. Dessa strategier beskrivs närmare i uppföljningen²⁴ men några saker förtjänar att nämnas här.

En trend i de regionala utvecklingsprogrammen under uppföljningsperioden är att individorienterade perspektiv tar allt större plats på den regionala arenan. I de regionala utvecklingsprogrammen uttrycks en politisk vilja att det ska finnas en fungerande välfärd, höga natur- och kulturvärden och en dynamisk arbetsmarknad, som tillsammans skapar attraktionskraft. Det är denna attraktionskraft som ska få människor att bo kvar och utvecklas i länen och som ska locka inflyttare, turister och företag. Attraktionskraften blir enligt denna logik i strategierna avgörande för tillväxten i länen. Även på nationell nivå pågår ett arbete med dessa frågor. I april 2012 lanserade regeringen dialogplattformen Attraktionskraft Sverige. När så gott som samtliga svenska regioner möter demografiska utmaningar spelar attraktionskraft en central roll. Attraktiva miljöer drar till sig människor och bildar dynamiska miljöer vilket ökar förutsättningarna för regioner att bli ekonomiskt framgångsrika.

I flertalet av de regionala utvecklingsprogrammen finns även skrivningar om betydelsen av ett tydligt regionalt ledarskap. Det bekräftar en medvetenhet om behovet av att initiativ tas inom det komplexa tillväxt-

²⁴ Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram: "En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013", (dnr N2012/6167/RT).

arbetet regionalt. Det bekräftar också att ett starkt ledarskap inte kommer gratis, utan snarare som ett resultat av medvetna ansträngningar.

De nationella myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet och i genomförandet av den nationella strategin utgör en brytpunkt mellan nationella sektorsmål och regionala tillväxtmål, en punkt där nationella riktlinjer möter en tillväxtpolitik byggd på regionala förutsättningar.

Som ett resultat av den strategiska uppföljningen 2009 har tolv nationella myndigheter fått i uppdrag att formulera interna strategier för sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Även en stiftelse, som delvis finansieras av statliga medel, har valt att ta fram en intern strategi. Strategierna är verktyg för att stärka mötet mellan sektorsområden och regionala miljöer och på så vis en utveckling av tvärsektorieell samverkan på nationell och regional nivå.

Tabell 1 Nationella myndigheter med interna strategier fördelade per nationell prioritering

Innovation och förnyelse	Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftutbud	Tillgänglighet
Verket för innovationssystem (Vinnova)	Myndigheten för yrkeshögskolan	Post- och telestyrelsen
Naturvårdsverket		Boverket
Riksantikvarieämbetet		
Statens kulturråd		
Riksarkivet		
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden) ²⁵		
Svenska Filminstitutet (stiftelse)		
Statens jordbruksverk		
Statens energimyndighet		
Skogsstyrelsen		

Utöver dessa myndigheter har Skolverket, Trafikverket samt Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) haft en variant på detta uppdrag, ett särskilt återrapporteringsuppdrag kopplat till förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Dessutom ligger en stor del av verksamheterna vid Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken och den nationella strategin. Detta kommer till uttryck i såväl instruktion som regleringsbrev och därför ansågs de inte behöva en särskild intern strategi.

De interna strategierna är myndigheternas instrument för att förtydliga sin egen utgångspunkt, roll och kompassriktning i det regionala tillväxt-

²⁵ Upphörde 2012-12-31, ersatt av Sveriges export- och investeringsråd, Business Sweden.

arbetet och beskriver hur myndigheten ser på mötet mellan det egna sektorområdet och de 21 regionala miljöerna. En analys av de interna strategierna visar att myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet till stor del ska ske genom dialog och samspel samt kunskaps-spridning, ofta i samverkan med varandra och regionala aktörer och inte sällan i internationella konstellationer. Utgångspunkten för myndigheternas strategier är den regionala tillväxtpolitikens mål och den nationella strategins fyra prioriteringar. Under 2011 bildade Tillväxtverket ett samverkansforum för myndigheter med interna strategier för det regionala tillväxtarbetet. Syftet är att stärka samverkan såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheterna och den regionala nivån.

Det regionala programkomplexet

Decentraliseringen av det politiska ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken har lett till ett stärkt regionalt självstyre i tillväxtfrågor. Samtidigt har ett skifte från hierarkisk styrning till flernivåstyrning ägt rum. I en flernivåstyrning handlar det om att bygga relationer och medverka i olika nätverkskonstellationer samtidigt som territoriella och administrativa gränser korsas. Detta har bland annat lett till ett ökat behov av samordning och koordinering i politikens genomförande.

Det handlar bland annat om att samordna den regionala floran av aktörer samt anpassa sektoriella intressen till en regional kontext. Till sin hjälp i arbetet har dessa aktörer olika verktyg och metoder, bland annat program, dialog och analys.

Det finns ett flertal strategier och program på regional nivå som omvandlar visioner och mål i de regionala utvecklingsprogrammen till insatser inom olika sakområden, såväl obligatoriska som frivilliga program. Det regionala tillväxtarbetets komplexitet skapar ett behov av att sortera och strukturera – och i detta perspektiv spelar de regionala strategierna och programmen centrala roller för att samordna och kraftsamla aktörer och insatser.

Den strategiska uppföljningen från 2009 innehåller en mer utförlig beskrivning av det svenska programkomplexet samt av olika former av dialog. Då det enbart skett mindre ändringar under den aktuella uppföljningsperioden bedömer regeringen att den redovisningen fortfarande är aktuell²⁶. Ovan i avsnitt 3 Fyra prioriteringar som fokuserar insatser redovisas också ett antal program och dialogformer kopplade till specifika prioriteringar och de horisontella områdena.

Analys och lärande

Den kunskapsutveckling som sker löpande i det regionala tillväxtarbetet kan grovt förenklat delas in i två delar. Dels det som sker innan strategier och projekt tas fram, som svarar på frågor kring vad som ska göras och på vilket sätt det ska ske. Dels det som sker under och efter genomförandet, som fokuserar på att korrigera kursavvikelse och besvara frågor kring vilka erfarenheter som gjorts och vad som kan förbättras i det

²⁶ Se avsnitt 4.3 i Strategisk rapportering av Sveriges nationella strategiska referensram: Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, (dnr 2009/9779/RT). Även publicerad som Ds 2009:69.

Skr. 2012/13:154 kommande arbetet. Det förstnämnda betecknas ofta som analys och det sistnämnda som lärande (genom uppföljning och utvärdering). Detta beskrivs mer ingående i den senaste uppföljningen. Två saker kan dock lyftas fram från uppföljningsperioden.

Reglab har etablerats av aktörer som arbetar med regional tillväxt som ett forum för systematiskt lärande. Samtliga län har medlemmar, representerade av samverkansorgan och landsting²⁷ Även Tillväxtverket, Verket för innovationssystem (Vinnova), Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) samt Sveriges Kommuner och Landsting är medlemmar. Reglabs aktiviteter utgår från medlemmarnas behov och sker bland annat i form av läroprojekt. Reglab driver också ett analytikernätverk för alla som arbetar med att beskriva och analysera utveckling och utvecklingsförutsättningar i ett län eller i en nationell myndighet.

Med avsikt att stärka lärandet gav regeringen 2009 ett uppdrag åt de tillväxtansvariga aktörerna att upprätta planer för uppföljning, utvärdering och lärande av det regionala tillväxtarbetet. En analys²⁸ av planerna visar att ett systematiskt lärande kräver en helhetssyn på utvärdering och lärande. I analysen rekommenderar Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, bland annat att lärandeplanerna bör vara framåtriktade, att lärandeprocessen bör utvärderas och att ambitionsnivån i insatserna bör diskuteras. Innehållet i lärandeplanerna är ett tydligt resultat av regeringens uppdrag, men arbetet med lärandeplaner har också lett till ett mer processorienterat perspektiv.

²⁷ I Stockholms län även kommunförbundet tillsammans med landstinget. I Gotlands fall kommunen.

²⁸ Tillväxtanalys WP/PM 2011:31.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2013

Närvarande: Statsrådet Larsson, ordförande, och statsråden Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Adelson Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Löf

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:154 Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning – en sammanfattning av ”Nationell strategisk rapport för Sverige 2012”