

1 Partnerskapens roll i tillväxtavtalen

1.1 VARFÖR REGIONALA PARTNERSKAP?

Samverkan mellan olika parter på det lokala planet blir, paradoxalt nog, allt viktigare i takt med den ökande globaliseringen. EU-inträdet, ökad frihandel och en omfattande avreglering av de nationella ekonomierna har inneburit att svenska företag möter ökad konkurrens men också nya möjligheter att sälja varor och tjänster på en avsevärt större marknad än tidigare. Den dominerande trenden är att företagen måste specialisera sig allt mer för att bibehålla och stärka sin konkurrenskraft. Studier av framgångsrika tillväxtregioner visar att det finns starka band mellan olika aktörer. Företag, forskning, utbildning, lokala myndigheter, organisationer och politiker utgör några av de viktigaste aktörerna i dessa komplexa nätverk. Exempel på sådana nätverk – benämnda kluster – är filmindustrin i Hollywood och de världsledande producenterna av glasögonbågar eller skidpjäxor som finns i avgränsade regioner i norra Italien. Kluster kännetecknas av en grupp aktörer med beroendeförhållanden mellan sig. Inom gruppen pågår ett flöde av kunskap och information som i någon mening är exklusiv och endast tillgänglig för dem som ingår i nätverket.

Parallellt med olika former av samverkan förekommer det en konkurrens mellan företagen som gynnar och driver på utvecklingen. Samspelet mellan konkurrens och dynamisk samverkan inom utvecklingsområden som präglas av en hög grad av specialisering – är viktiga förklaringar till varför tillväxtregioner är så framgångsrika.

I flera länder arbetar man aktivt med att stödja kluster för att främja näringslivets tillväxt. För svenska företag, som har svårt att priskonkurrera med företag i låglöneländer, är det viktigt att satsa på andra konkurrensfaktorer, t.ex. kunskapsinnehåll, kvalitet och design. En bärande tanke med de regionala tillväxtavtalen i Sverige är att stimulera en fördjupad samverkan mellan myndigheter, näringsliv och andra intressenter och därmed skapa utvecklingsmöjligheter och mervärden som inte uppnås inom de etablerade strukturerna. Som ett resultat av bl.a. tillväxtavtalen håller en klusterpolitik på att växa fram underifrån i Sverige. I en senare del av rapporten återfinns en analys av händelseutvecklingen inom detta område.

De regionala partnerskapen är fundamentala i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Väl fungerande partnerskap är en förutsättning för att arbetsformen skall bli ett effektivt verktyg i den regionala utvecklingen. Det är önskvärt att många olika parter är aktiva i arbetet och att andra än de som traditionellt representerar olika intressen också kommer till tals. I uppföljningen har studerats hur part-

nerskap har formerats i länen, vilka som deltar och hur arbetsformerna har utvecklats. Det är också intressant att se vilka "insatsvaror" i form av engagemang, tid, kompetens och ekonomiska resurser olika aktörer har bidragit med i processen. En huvuduppgift har varit att bedöma hur det nya sättet att arbeta fungerar i praktiken och hur olika aktörer ser på sina roller och sitt engagemang.

1.2 HUR SER DE PARTNERSKAP UT SOM ARBETAR MED DE REGIONALA TILLVÄXTAVTALEN?

De regionala partnerskapen utgörs av aktörer som från olika utgångspunkter har intresse av att bidra till regionens tillväxt och utveckling. Analysen, det dokumenterade programmet och genomförandet av insatser och åtgärder i avtalet samlar aktörerna. Samtidigt som detta är viktiga och synliga delar, vill många deltagare lyfta fram processen med att ta fram avtalen som det mest betydelsefulla.

De regionala partnerskapen har formerats på i huvudsak tre olika sätt. I några regioner har man utgått ifrån redan etablerade former för samarbete mellan näringsliv och offentliga organ som har bildats för att stärka det lokala näringslivets konkurrenskraft. Exempel på sådana partnerskap finns bl.a. i GGVV-regionen (Gnosjö, Gislaved, Värnamo, Vaggeryd) och i Västra Skaraborg. I andra fall har partnerskapen sitt ursprung i arbetet med strukturfonderna. I dessa fall fanns redan värdefulla erfarenheter av samarbete i partnerskap. Den tredje kategorin är nybildade partnerskap. Sådana finns i regioner där man tidigare varken har haft ett inre eller yttre "tryck" att fördjupa samverkan kring regionala tillväxt- och sysselsättningsfrågor.

Partnerskapen har i allmänhet formerats i ett stort partnerskap med bred representation och i ett litet partnerskap med mer initierade deltagare. Det stora partnerskapet kan beskrivas som en referensgrupp som följer arbetet på olika nivåer. Parterna träffas några gånger per år för information, uppföljning och återföring av hur processen fortskrider. Det lilla partnerskapet träffas regelbundet och kan närmast beskrivas som en ledningsgrupp för arbetet. Det består oftast av nyckelaktörer på regional nivå. Vanligtvis ingår representanter för länsstyrelsen/självstyrelseorganet, länsarbetsnämnden, universitetet/högskolan, ALMI, landstinget, kommunernas länsförbund, företagsorganisationer och arbetsmarknadens organisationer. Det lilla partnerskapet tenderar att få en mer betydelsefull roll i samband med genomförandet. Det gäller inte minst i de länder där de finansiella aktörerna har fördjupat samarbetet.

Länsstyrelserna och självstyrelseorganen har en särställning i partnerskapet. Deras uppgift är att utveckla processen och driva den framåt. För att processen skall lyckas är det avgörande att det finns aktörer med rollen som nätverksbyggare, informatör, inspiratör och motor. Länsstyrelsernas och självstyrelseorganens betydelse kan med andra ord inte underskattas.

1.3 VILKA ÄR PARTERNA OCH HUR SER MOTIVEN UT FÖR DERAS MEDVERKAN?

Regionens konkurrenskraft och dynamik förutsätts kunna stärkas av ett väl fungerande samspel mellan näringsliv, forskning, utbildning, förvaltning och politik. Det följande är en närmare beskrivning av några av grupperingarna samt ett resonemang kring motiven för deras medverkan i de regionala partnerskapen.

Näringslivet

Den bild som tidigare målades upp visade på sambandet mellan den lokala miljöns betydelse och globaliseringen. Företagens konkurrenssituation på den globala marknaden tvingar i många fall fram en hårt driven specialisering. Det kräver att företagen har förmåga att samspela med aktörer i sin omgivning och kan dra nytta av sådan kunskap och information som är exklusiv. Företagen är sällan djupt engagerade i tillväxtavtalens analys- och programfaser. Även om aktiva företagare skulle kunna bidra med mycket värdefull information och synpunkter, verkar företagarna ofta känna sig främmande inför karaktären och arbetsformerna i dessa moment. Företagens intresseorganisationer kan däremot spela en betydelsefull roll som intermediärer och kommunicerande länkar mellan offentliga och privata aktörer.

Offentliga aktörer på regional nivå

En av utgångspunkterna i arbetet med tillväxtavtalen är att det lokala och regionala näringslivets behov skall vara vägledande för de offentliga organens utbud av näringslivsfrämjande tjänster. De insatser och åtgärder som genomförs skall bidra till att stärka näringslivets konkurrenskraft. Förutom länsstyrelserna och självstyrelseorganen är universiteten och högskolorna, länsarbetsnämnderna samt ALMI Företagspartner AB några av de viktigaste offentliga aktörerna på den regionala nivån.

Universitetet eller högskolan förefaller vara den aktör som de flesta har störst tilltro till när det gäller att främja tillväxt inom den egna regionen. De höga förväntningarna ställer därmed särskilda krav på universitetens/högskolornas förmåga att samspela med näringsliv, organisationer och medborgare. Former, innehåll och inriktning av detta samspel är mycket betydelsefulla för företagens möjligheter att höja kunskapsinnehållet i sina produkter. Universitetet/högskolorna själva betonar i hög grad vikten av att de är med som aktörer i den regionala utvecklingen. Många av dem ser att de har en central roll att spela och att den är strategiskt viktig för universitet/högskolan.

Merparten av samhällets arbetsmarknadspolitiska insatser görs för att öka människors kompetens och därmed förbättra deras utsikter på arbetsmarknaden. På regionalt plan har därför länsarbetsnämnderna lång erfarenhet och brett kunnande inom utbildnings- och kompetensområdet. Ett nära samspel med näringslivet samt andra offentliga aktörer är nödvändigt för att nå framgång med dessa åtgärder.

De regionala ALMI-bolagen har ett stort företagskunnande och omfattande kontakter med företag, näringslivsorganisationer och andra offentliga aktörer.

Kommunerna

Kommunernas verksamheter är av stor betydelse för företagen och den miljö som de verkar i. Det gäller t.ex. omsorg, utbildning och boende som formar individens livsmiljöer och verksamheter som är direkt riktade till näringslivet. Den lokala arbetsmarknaden är, och kommer också att förbli, den viktigaste basen för företagens rekrytering av arbetskraft. Kommunerna har således en viktig roll i samspelet med näringslivet och i arbetet med att skapa förutsättningar för en dynamisk utvecklingsmiljö. Kommunens politiker och tjänstemän är dessutom de offentliga aktörer som de flesta företag oftast kommer i kontakt med. Kommunernas befogenheter är dock till viss del begränsade, genom kommunallagen, när det gäller möjligheterna att delta i avtalsarbetet. Kommunerna får normalt t.ex. inte främja enskilda företag eller använda skattemedel utanför den egna kommunen. Faktorer som näringslivsstruktur, befolkning, geografi, ekonomi m.m. påverkar också deras möjligheter att medverka.

Nationella myndigheter

De nationella myndigheterna utgör en del av landets organisation för kunskapsförsörjning genom den expertis på olika områden som finns där. Samspelet mellan nationella myndigheter och den regionala nivån är betydelsefullt, inte minst när det gäller utbyte av kunskap och information, men också i de fall där nationella myndigheter finansierar olika utvecklingsinsatser runt om i landet. Sedan i maj 1998 har ett flertal nationella myndigheter⁸ fått regeringens uppdrag att medverka vid överläggningar kring de regionala tillväxtavtalens innehåll, genomförande och finansiering.

1.4 HUR SÅG ENGAGEMANGET UT I PLANERINGSFASEN?

Deltagares engagemang är en grundläggande förutsättning för att en process skall utvecklas. Ett mått på engagemang är den tid som deltagarna har ägnat åt processen. Att det krävs personella resurser för att samordna och driva avtalsarbetet är uppenbart. Länsstyrelserna och självstyrelseorganen avsatte i genomsnitt knappt tre årsarbetskrafter i planeringsfa-

⁸ Skolverket, Jordbruksverket, Arbetsmarknadsverket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens Kulturråd, Delegationen för utländska investeringar (ISA), Glesbygdsverket, NUTEK, Skogsstyrelsen, Turistdelegationen.

sen, dvs. åren 1998–1999 då analys- och programarbete pågick. Minst tid avsattes i Kalmar och Uppsala län (en årsarbetskraft vardera) och mest i Skåne (åtta årsarbetskrafter). Tillsammans satsade de regionala samordnarna 61 årsarbetskrafter på att driva arbetet under planeringsfasen. Se *diagram 1*. Parterna ägnade i genomsnitt tre timmar i veckan åt arbetet, den offentliga sektorns parter något mer (tre till fem timmar), företagen och deras organisationer något mindre (två timmar). Länsarbetsnämnden som är en av de mest betydelsefulla statliga aktörerna på regional nivå, avsatte i genomsnitt en halv årsarbetskraft i arbetet. Av de nationella myndigheterna lade NUTEK ned i särklass mest tid, totalt 13 årsarbetskrafter. Merparten av de övriga nationella myndigheterna avsatte mindre än en halv årsarbetskraft.

I enkätundersökningen fick varje person ange vilka fem parter som de ansåg hade varit mest aktiva under planeringen av tillväxtavtalen. Sammantaget visar utfallet att 92 % av de svarande ansåg att länsstyrelsen tillhörde de fem mest aktiva parterna. Av näringslivets organisationer anses Företagarnas Riksorganisation ha varit mest aktiv. Se *diagram 2*.

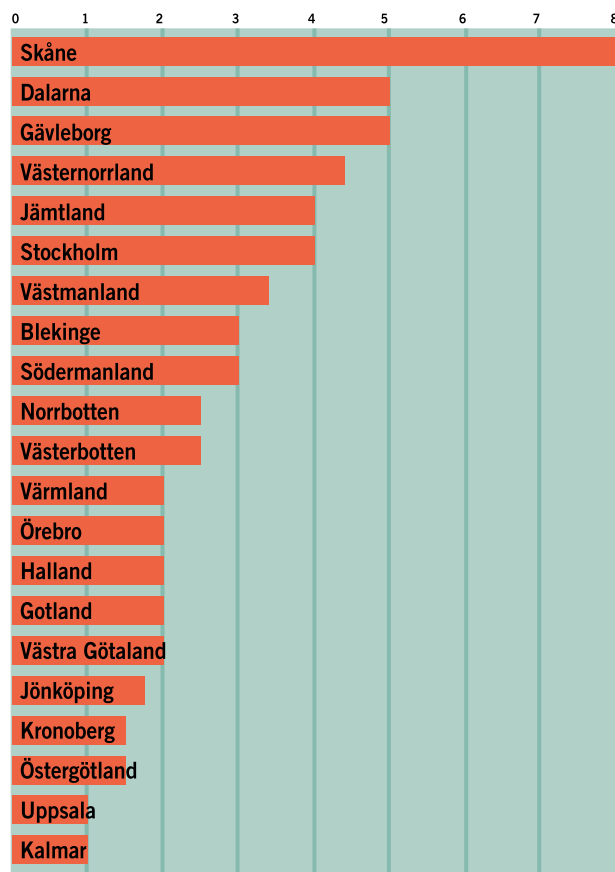
En viktig fråga är i vilken utsträckning näringslivet deltog i arbetet. 22 % av dem som besvarade enkäten an-

såg att företag tillhörde de fem mest aktiva parterna i utvecklingsarbetet. En majoritet (65 %) av företagens organisationer ansåg att näringslivets engagemang i frågor om regional utveckling har ökat.

Det kommunala engagemanget i processen är i hög grad varierande. Flera av länen valde att starta avtalsarbetet på den lokala nivån. Halland, Örebro och Dalarna är län där kommunerna var mycket aktiva redan från början. I Västra Götaland formerade sig kommunerna redan inledningsvis i åtta delregionala grupper. Samordnarna i bl.a. Östergötland och Södermanland upplever att de hade svårt att engagera kommunerna. Att kommunernas aktivitetsnivå skiljer sig åt framgår av *diagram 3*.

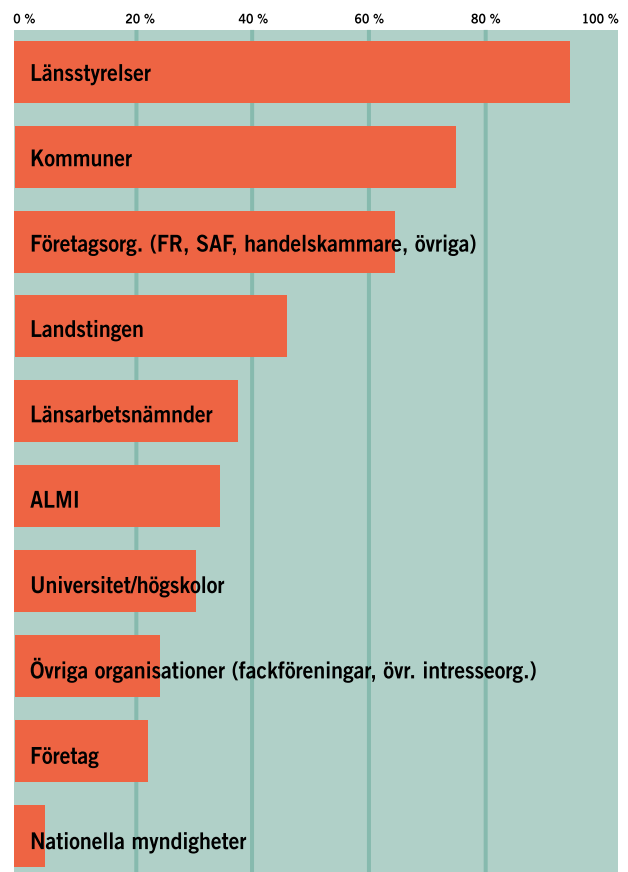
Det är i första hand näringslivschefer (eller motsvarande) i den kommunala organisationen som har medverkat i avtalsarbetet men politiker och andra tjänstemän inom kommunledningen har också deltagit. Däremot finns det få belegg för att den viktiga kommunala utbildningssektorn har medverkat i någon högre grad. Undantag är Halland och Västra Götaland. I Västra Götaland har bl.a. flera samarbetsprojekt startat kring livslångt lärande och distansutbildning samt samverkan mellan näringsliv och skola om entreprenörutbildningar.

Diagram 1. Antal årsarbetskrafter på länsstyrelser/självstyrelseorgan under planeringsfasen (1998–1999)



Källa: Rapporter från länsstyrelser och självstyrelseorgan som samordnat arbetet.

Diagram 2. De mest aktiva parterna i utvecklingen av tillväxtavtalen, procent

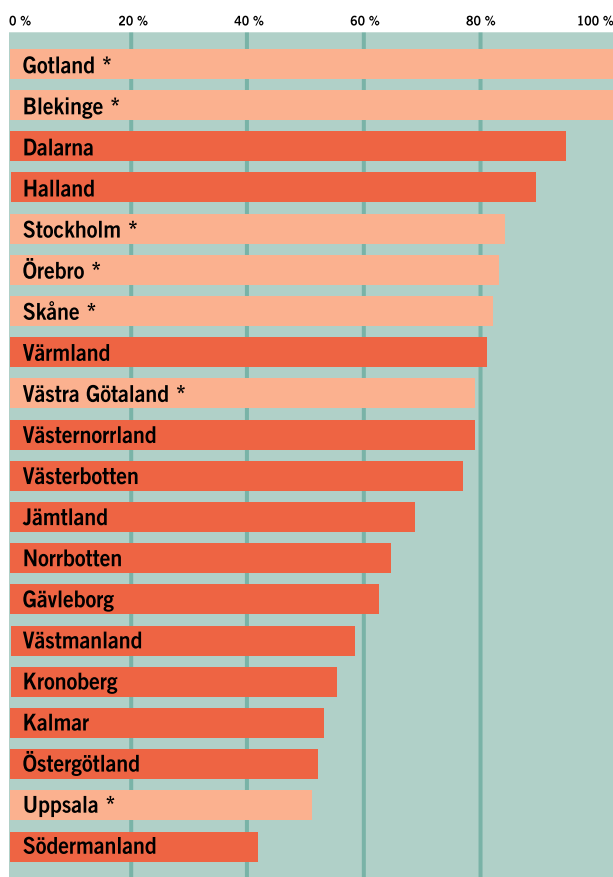


Källa: SCB:s undersökning om de regionala tillväxtavtalen. Anm. värdena anger den andel som anser att respektive kategori tillhör de fem mest aktiva.

Många av universiteten och högskolorna uppger att de ser arbetet med tillväxtavtalen som en plattform varifrån de kan utveckla den s.k. samverkansuppgiften. Att universiteten/högskolorna har varit aktiva bekräftas både av dem själva och av enkätundersökningen. 20 av dem uppger att de deltog i partnerskapets planeringsfas. Enkäten pekar på att universiteten/högskolorna i bl.a. Jönköping, Kalmar, Östergötland, Värmland och Västerbotten tillhör de som var mest aktiva.

Länsarbetsnämnderna har regeringens uppdrag att medverka i arbetet med tillväxtavtal. Många av nämnderna anser sig vara den naturliga parten i frågor som rör utbildning och kompetensutveckling. I många län har Kompetensråden⁹, där länsarbetsnämnden har rollen som samordnare, knutits till avtalsarbetet och medverkat till att kartlägga utbildningsbehov och bristyrken. Länsarbetsnämndernas aktivitetsgrad varierar mellan länen. Enkäten visar på en relativt hög aktivitetsgrad i bl.a. Halland, Södermanland, Kalmar och Östergötland. Av länsarbetsnämndernas egna rapporter att döma, har vissa av dem lagt ned ett mycket stort engagemang i hela arbetet. Gävleborgs och Västerbottens redovisningar är exempel som visar på detta.

Diagram 3. Kommunernas engagemang i utvecklingen av tillväxtavtalen, procent



* Få svarande. Skall ej betraktas som representativt för partnerskapets uppfattning.

Källa: SCB:s undersökning om de regionala tillväxtavtalen. Anm. värdena anger den andel per län som anser att kommunerna tillhörde de fem mest aktiva.

ALMI-bolagen har på många håll deltagit aktivt i arbetet. Flertalet bolag skriver att den typ av uppgifter som tillväxtavtalen initierar, ligger mycket väl inom ramen för ALMI:s kompetens och mandat. I flera fall har ALMI axlat uppgiften som ordförande för en arbetsgrupp inom något av de insatsområden som länet valt att prioritera. I jämförelse framstår ALMI i bl.a. Kronoberg, Halland och Östergötland som de mest aktiva inom koncernen.

De nationella myndigheternas engagemang varierar men har överlag varit ganska svagt. NUTEK har dock lagt ned ett stort arbete på avtalsprocessen, dels som kunskapsförmedlare och metodstödare, dels i konkreta överläggningar om avtalens finansiering. Flertalet av myndigheterna anser att deras huvudsakliga roll är att ge kompetensstöd och fungera som bollplank i frågor som berör deras specifika sektorsansvar. Många myndigheter anser att just deras ämnesområde inte har beaktats tillräckligt i avtalen. Från flera län framhålls att tillväxtavtalen har inneburit ökat samarbete med nationella organ. Det finns en uttalad vilja i samtliga län att förbättra kontakterna med de nationella företrädarna. Flera anledningar anges till att det förekommit få kontakter mellan regional och nationell nivå. Många anser att myndigheterna inte har haft något större intresse av att sätta sig in i den regionala processen eller av att utveckla det tvärsektorielement som följer av tillväxtavtalets arbetsformer. Mer självkritiskt konstaterar också många att de har varit fullt upptagna med att mobilisera de regionala parterna och därför inte haft tid att närma sig nationella aktörer.

1.5 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

- Tillväxtavtalen har ökat medvetenheten om den regionala och lokala näringslivsmiljöns betydelse för företags konkurrenskraft. Detta har inneburit att betydelsen av nätverk och klusterbildningar har fått ökad uppmärksamhet.
- Länsstyrelserna och självstyrelseorganen har en mycket viktig roll som samordnare och katalysator för att driva processen med tillväxtavtal framåt. I genomsnitt har de lagt ned nära tre årsarbetskrafter på att förbereda och utarbeta tillväxtavtalen under åren 1998–1999. Övriga parter har i genomsnitt lagt ned tre timmar per vecka.
- Företagens engagemang i frågor om regional utveckling har ökat genom arbetet med tillväxtavtalen, anser en majoritet (65 %) av företagens organisationer.
- Kommunernas engagemang under arbetet med tillväxtavtalen varierar. Av sammanställningarna från bl.a. Halland, Örebro, Dalarna och Västra Götaland framgår att kommunerna där var aktiva redan från början av arbetet.

⁹ De regionala kompetensrådena inrättades för att snabbare kunna identifiera områden på arbetsmarknaden där det är eller kan bli brist på arbetskraft och ge berörda aktörer möjlighet att tidigt vidta åtgärder.

- Universiteten och högskolorna är allmänt positiva till arbetet och ser tillväxtavtalen som en plattform varifrån de kan utveckla den s.k. samverkansuppgiften.
- Länsarbetsnämndernas engagemang varierar från mycket aktiva och ledande i processen till avvaktande. ALMI är överlag positiva och ser arbetet med avtalen som en del av sin ordinarie verksamhet. Nationella myndigheters medverkan varierar men är i allmänhet svag. NUTEK utgör ett av undantagen och har lagt ned ett stort engagemang under hela planeringsprocessen.