

Uppföljning av Nationella strategin

Uppföljning av den nationella
strategin för hållbar regional tillväxt
och attraktionskraft 2015–2020

Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Tillväxtverket ska skapa så bra förutsättningar som möjligt för företag i hela landet att vara konkurrenskraftiga. Det innebär att vi öppnar dörrar och river barriärer – för ett Sverige där fler företag vill, kan och vågar.

Kunskap, nätverk och finansiering är våra viktigaste verktyg. Tillväxtverkets insatser skapar direkta resultat hos de företag och aktörer som vi samverkar med, men även förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Vårt största enskilda uppdrag är att bidra till att EU-medel investeras i projekt för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på tillvaxtverket.se. Vill du beställa en tryckt publikation eller söker du en publikation som publicerades innan 2015 hänvisar vi till vår webbshop publikationer.tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, november 2017

Digital: ISBN 978-91-88601-60-5

Rapport 0245

Dnr Å 2016–001579:03

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Ingela Wahlgren

Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

I oktober 2016 fick Tillväxtverket i uppdrag av regeringen att följa upp den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Den nationella strategin är vägledande för den regionala tillväxtpolitiken fram till 2020.

Uppdraget innefattade att följa upp och analysera resultaten från genomförda insatser kopplade till strategins utpekade samhällsutmaningar och prioriteringar, att redovisa vad som har genomförts och vad som återstår, samt att ge rekommendationer till Regeringskansliet om vilka åtgärder som behövs för att utveckla arbetet med genomförandet.

Tillväxtverket rapporterade till Regeringskansliet den 20 september 2017. Uppföljningen tar fasta på den regionala tillväxtpolitikens innehåll och form för genomförande. Uppföljningen definierar också 12 rekommendationer för det fortsatta genomförandet av den nationella strategin.

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf.

Handläggningen har gjorts av Imber Råbock, Frida Andersson, Wolfgang Pichler, Sigrid Hedin, Klas Fritzon, Carolina Schönbeck och Lisa Hörnström (föredragande).

Stockholm, 10 november 2017

Gunilla Nordlöf

Generaldirektör
Tillväxtverket

Lisa Hörnström

Handläggare
Tillväxtverket

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	8
2.1	Den nationella strategins inriktning och funktion	8
2.2	Uppföljningens upplägg och underlag	10
3	Vad har hänt på övergripande nivå?	11
3.1	Mandat och styrning	11
3.2	Finansiering	14
3.3	Utveckling av arenor för dialog och samverkan	16
4	Vad har hänt inom respektive prioritering?	18
4.1	Innovation och företagande	18
4.2	Attraktiva miljöer och tillgänglighet	22
4.3	Kompetensförsörjning	25
4.4	Internationellt samarbete	25
4.5	De horisontella kriterierna	26
5	Vad innebär en resultatorienterad och kunskapsbaserad politik i praktiken?	28
 Bilagor		
	Bilaga 1: Enkät till regionalt utvecklingsansvariga aktörer	31
	Bilaga 2: Enkät till deltagare i Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020	36
	Bilaga 3: Regionalt utvecklingsansvariga aktörer fr.o.m. 1/1 2017	39

1 Sammanfattning

Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är vägledande för den regionala tillväxtpolitiken fram till 2020. Nationella strategin omfattar politikområden av betydelse för hållbar regional tillväxt och ska utgöra en gemensam utgångspunkt för de konkreta insatser som genomförs av aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Tillväxtverket fick i oktober 2016 regeringens uppdrag att följa upp den nationella strategin och ska även inom ramen för uppdraget lämna rekommendationer till regeringen för det fortsatta genomförandet.

Uppföljningen omfattar både formen för genomförande och den regionala tillväxtpolitikens innehåll. Formen för genomförande bygger på två grundläggande antaganden. För det första att politiken ger bäst resultat om den utformas utifrån platsens specifika behov och förutsättningar. För det andra att detta säkerställs genom att ge betydande mandat till regionala aktörer som därmed utgör den centrala plattformen för samverkan. För att detta ska fungera krävs styrning av aktörer på olika nivåer, finansiering för att genomföra gemensamma insatser samt arenor för dialog, kunskapsutbyte och samverkan. De fyra prioriterade områden: *Innovation och företagande, Attraktiva miljöer och tillgänglighet, Kompetensförsörjning och Internationellt samarbete* utgör innehållet i politiken och ska bidra till att möta de samhällsutmaningar som lyfts fram i nationella strategin. Därtill har den nationella strategin en tydlig ambition om att bidra till ett resultatnriktat genomförande och en kunskapsbaserad politikutveckling.

Vad har hänt på övergripande nivå sedan nationella strategin lanserades?

I uppföljningens första del undersöker vi på övergripande nivå vad som har skett sedan nationella strategin lanserades i termer av legitimitet och mandat, styrning, finansiering och dialog.

Sedan den nationella strategin lanserades har den pågående trenden mot ökad regionalisering fortsatt genom tillkomsten av fler landstingsstyrda regioner. I kombination med den nya förordning som trädde i kraft sommaren 2017, och som bland annat förtydligar bestämmelser kring de regionala utvecklingsstrategierna och statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet, innebär detta ett stärkt mandat för regionala aktörer.

Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet har förstärkts sedan strategin lanserades men det **finns behov av att fortsätta utveckla myndigheternas medverkan i syfte att främja ett effektivt genomförande. Ansvarsfördelningen mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer och länsstyrelser behöver också förtydligas inom vissa områden. Därtill bör formerna för regional dialog och samverkan stärkas i utformning och genomförande av EU-finansierade program, särskilt Landsbygds- och Socialfondsprogrammen.**

Uppföljningen av finansiering av projektverksamhet ger en positiv indikation på framsteg i nationella strategins genomförande genom att aktörer på olika nivåer gemensamt omsätter tillgängliga resurser i konkret verksamhet. Vid sidan av mandat och styrning samt finansiering utgör former för dialog ett viktigt verktyg för genomförande av den nationella strategin. Utöver den löpande dialog som uppstår i genomförandet av konkreta insatser lyfter uppföljningen fram tre arenor för dialog: Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, Näringsdepartementets analysgrupp samt Reglab, som är

en arena med fokus på kunskap och samverkan inom regional tillväxtpolitik. Alla tre är exempel på fungerande arenor som bidrar till ökad kunskap och samverkan inom politikområdet. **Dialog och samverkan bör fortsätta utvecklas och inriktas på att bättre samordna olika politikområden.**

Vad har hänt inom prioriteringarna sedan nationella strategin lanserades?

I uppföljningens andra del är utgångspunkten nationella strategins fyra prioriteringar. Inom prioritering 1 Innovation och företagande betonas den roll som regionala innovations- och smart specialiseringsstrategier spelar för att bidra till målet att främja hållbar regional tillväxt. Sedan den nationella strategin lanserades har det regionala arbetet med smart specialisering fortsatt att utvecklas och samtliga regioner har någon form av innovations- eller smart specialiseringsstrategi. Utvecklingen tyder också på att smart specialisering som begrepp och metod fortsatt kommer att spela en viktig roll i innovationsarbetet på europeisk nivå. Även i Sverige har samverkan mellan innovationsmiljöer utvecklats, exempelvis inom ramen för det nationella regionalfondsprogrammet. Det finns dock fortsatt **potential att utveckla arbetet med smart specialisering genom att göra det möjligt för alla regioner att delta aktivt i plattformar för samverkan, både nationellt och internationellt.**

Digitalisering av näringslivet har fått en alltmer framskjuten position i policyutvecklingen sedan nationella strategin lanserades. De potentiella produktivitetsvinster av bredbandsutbyggnaden måste dock komma fler företag till del. Här finns **behov av kunskapshöjande insatser för att stärka de företagsfrämjande aktörernas kunskap, kompetens och kapacitet att bistå företagen med grundläggande affärsutveckling inom digitalisering.**

Det finns också behov av att utveckla kompetensen hos företagsfrämjande aktörer när det gäller miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor. Övergången till cirkulära affärsmodeller ses som centralt, men det saknas i stor utsträckning kunskap hos företagsfrämjande aktörer kring vad som faktiskt avses med cirkulära affärsmodeller, hur en övergång till sådana ser ut samt implikationerna för olika näringsgrenar.

Prioritering 2 fokuserar på tillgänglighet och attraktiva miljöer. Sammankopplingen mellan näringslivsutveckling, infrastruktur och bostadsförsörjningsfrågor är central för att främja hållbar regional tillväxt. Regionalt utvecklingsansvariga aktörer har en viktig roll att spela när det gäller att koppla samman de olika områdena. Det finns därför ett **behov av att Tillväxtverket tillsammans med andra relevanta statliga myndigheter fortsätter stärka regionernas arbete med att utveckla samspelet mellan transportplanering, näringslivsutveckling och bostadsplanering.**

Inom prioritering 2 lyfts också frågan om tillgång till kommersiell service i alla delar av landet. Det är en viktig förutsättning för att kunna bo och verka på en plats. Kommunerna har en central roll avseende förbättrad tillgång till kommersiell service. Genom att kommunernas arbete med att integrera tillgänglighet till kommersiell service i sin översiktsplanering stärks kan det bättre kopplas till kommunernas övergripande arbete med att bygga attraktiva miljöer för företag, boende och besökare. Det finns därför **ett behov av att Tillväxtverket tillsammans med andra berörda myndigheter fortsätter stödja kommunerna i deras arbete med att integrera frågor kring tillgänglighet till kommersiell service i översiktsplaneringen.**

Prioritering 3 fokuserar på vikten av ökad samordning på kompetensförsörjningsområdet och den regionala nivåns viktiga roll i arbetet med kompetensförsörjning. De regionala kompetensplattformarna är ett viktigt verktyg för samordning av aktörer och insatser på regional nivå. Regionalt utvecklingsansvariga

aktörernas mandat är dock relativt svagt inom kompetensförsörjningsområdet vilket försvårar arbetet med att skapa en effektiv och ändamålsenlig regional samordning. Det finns därför ett **behov av att öka den nationella samordningen och samsynen inom kompetensförsörjningsområdet, samt se över om ytterligare regionala mandat kan ges för att främja samverkan mellan politikområden och nivåer inom kompetensförsörjningsområdet**

Prioritering 4 fokuserar på internationellt samarbete som en förutsättning för att Sverige och svenska regioner ska kunna möta samhällsutmaningarna. Svenska regioner deltar aktivt i EU:s transnationella och gränsregionala program och även i arbetet med genomförandet av EU:s strategi för Östersjöområdet. När det gäller insatser för att främja internationalisering av näringslivet spelar arbetet med att inrätta regionala exportcentra en central roll. Sammantaget är internationellt samarbete en viktig komponent i det regionala tillväxtarbetet. **Tillväxtverket ska fortsätta stärka arbetet med att sprida kunskap och kompetens kring internationellt samarbete, samt bidra till att främja regioners arbete med internationalisering.**

Hållbarhet ur ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv ska ligga till grund för samtliga prioriteringar i syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt och utveckling. Ett flertal insatser har genomförts och planeras för att integrera hållbarhetsdimensionerna i det regionala tillväxtarbetet, till exempel arbetet med jämställd regional tillväxt som genomförs i samtliga län, samt regionala handlingsplaner för att integrera klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet.

Har politiken blivit mer resultatorienterad och kunskapsbaserad?

I den tredje och sista delen av uppföljningen undersöker vi hur nationella strategins ambition om en resultatriktad och kunskapsbaserad politik har utvecklats. Genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken ska baseras på analyser, relevant forskning och erfarenheter från uppföljning och utvärdering. Förutsättningarna att bedriva analysarbete och genomföra uppföljningar och utvärderingar varierar dock i betydande utsträckning mellan olika regioner. En del regioner bedriver ett omfattande analysarbete, och andra har tagit egna initiativ till samverkan mellan regioner för att stärka sin möjlighet till lärande.

Som ett led i att tydliggöra styrningen av de regionala tillväxtmedlen, bland annat för att åstadkomma en ökad transparens i hur medlen används samt hur medlen fördelas mellan och inom länen, har det sedan 2015 pågått ett arbete med att utveckla ett nytt system för uppföljning av projektverksamhet finansierad av Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Arbetet kommer att fortsätta under 2018 samtidigt som delar av systemet att implementeras. **För att det nya uppföljningssystemet ska kunna leverera bör berörda aktörer ges goda förutsättningar i form av både kunskap och resurser att bidra i den fortsatta utvecklingen och implementeringen.**

2 Inledning

Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är vägledande för den regionala tillväxtpolitiken fram till 2020. Den ska bidra till att uppnå målet med om utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin omfattar politikområden av betydelse för regional tillväxt och ska utgöra en gemensam utgångspunkt för konkreta insatser som genomförs av aktörer på lokal, regional, nationell och europeisk nivå.

Den 13 oktober 2016 fick Tillväxtverket i uppdrag av regeringen att följa upp den nationella strategin.¹ I uppdraget ingår att med utgångspunkt i de samhällsutmaningar och prioriteringar som identifieras i nationella strategin, följa upp genomförda insatser samt analysera deras resultat. Tillväxtverket ska även ge rekommendationer kring hur genomförandet av strategin kan utvecklas.

2.1 Den nationella strategins inriktning och funktion

Den nationella strategin tar sin utgångspunkt i fyra samhällsutmaningar som förväntas påverka utvecklingen i regionerna under en lång tid framöver. Det handlar om *demografisk utveckling, globalisering, klimat, miljö och energi* samt *social sammanhållning*. Samhällsutmaningarna skapar både problem som måste hanteras och möjligheter som bör tillvaratas. Inom ramen för den nationella strategin ska insatser med koppling till utmaningarna genomföras inom fyra prioriterade områden 1) *Innovation och företagande*, 2) *Attraktiva miljöer och tillgänglighet*, 3) *Kompetensförsörjning* och 4) *Internationellt samarbete*.

Samhällsutmaningarna ligger väl i linje med vad som betonades inom politiken och forskarsamhället när strategin skrevs, både i Sverige² och internationellt³. De återspeglas också i Europa 2020-strategin och EU:s sammanhållningspolitik. Tillväxtverket anser att samhällsutmaningarnas betydelse för samhällsutvecklingen i flera avseenden blivit mer påtaglig sedan nationella strategin lanserades. Det gäller inte minst frågor om social sammanhållning och klimat. Även om Sverige jämfört med andra länder är ett relativt jämlikt land har globaliseringen bidragit till att de ekonomiska skillnaderna ökat även i Sverige.⁴ Den stora flyktinginvandringen under 2015 har också lett till ett större tryck på samhällssystemet. För att inkludera olika grupper i arbetslivet och samhället krävs ett effektivt samarbete mellan offentliga aktörer inom olika områden och på samtliga beslutsnivåer. Det krävs även ett utvecklat samarbete med privata aktörer. Det samma gäller inom miljö- och klimatområdet där insatser och styrmedel på olika nivåer behöver samverka för att effektivt åstadkomma resultat, både på kort och lång sikt.

Regionen som utgångspunkt för den regionala tillväxtpolitiken

I relation till samhällsutmaningarna bidrar den nationella regionala tillväxtpolitiken med tematiska perspektiv, i form av de fyra prioriteringarna, samt med en specifik form för genomförande. I genomförandet står den regionala nivån i centrum. Den regionala nivån

¹ Regeringsbeslut N2106/06374/RTS

² Statsrådsberedningen, (2013), *Svenska framtidsutmaningar, Slutrapport från regeringens framtidskommission*. Ds 2013:19.

³ OECD, (2011), *Territorial Reviews: Sweden*.

⁴ Se till exempel Ekholm K., (2008), *Globaliseringens drivkrafter och samhällsekonomiska konsekvenser*. Underlagsrapport 18 till Globaliseringsrådet.

utgör en plattform för samverkan mellan aktörer på olika nivåer och inom olika politikområden samt i relation till det privata näringslivet. Formen för genomförande bygger på två grundläggande antaganden:

- För det första att politiken ger bäst resultat om den utformas utifrån platsens specifika behov och förutsättningar.⁵
- För det andra att detta säkerställs genom att ge *legitimitet* och betydande *mandat* till regionala aktörer för den nationella politikens utformning och genomförande.⁶

För att regionerna ska kunna agera utifrån sitt mandat krävs att aktörer på andra styrvåer och inom olika politikområden har incitament att samverka med regionala aktörer. Incitament kan skapas på olika sätt. Antingen genom direkt *styrning* från uppdragsgivare eller genom villkorad *finansiering*. Incitament kan också skapas genom regelbunden *dialog* kring gemensamma frågeställningar vilket kan skapa ökad insikt kring hur samverkan kan hjälpa aktörer att gemensamt lösa problemet på ett effektivt sätt.

Betydelsen av regionalt anpassade insatser och därtill hörande behov av legitimitet och mandat för regionalt utvecklingsansvariga aktörer har sedan mitten av 1990-talet gått hand i hand med regionalisering. Regionaliseringen pågår fortfarande och har fått ökad kraft sedan den nationella strategin lanserades i och med att det regionala utvecklingsansvaret i allt fler län överförts från antingen kommunala samverkansorgan eller länsstyrelser till landsting. Därigenom har de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna fått ett starkare politiskt mandat och även potentiellt ökade ekonomiska resurser. Svenska regioner bedriver idag ett i många avseenden självständigt arbete med regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor. Det finns dock betydande skillnader mellan regioner, avseende organisation, omfattning och inriktning på utvecklingsarbetet. I denna uppföljning undersöker vi vad som har skett i det regionala tillväxtarbetet sedan nationella strategin lanserades med fokus på de delar som har en tydlig koppling till den nationella politiken.

Ett ökat fokus på resultat

Parallellt med regionaliseringen pågår sedan 2014 en annan trend, som också uttrycks i den nationella strategin. Den består av en ökad betoning på ett resultatinriktat genomförande och en kunskapsbaserad politikutveckling. Det är också en trend som återfinns i genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik, som sedan 2014 har ett ökat fokus på resultat.⁷ Ett ökat resultatfokus medför en tydligare styrning av politiken, både på nationell och europeisk nivå, något som dock inte behöver vara liktydigt med att det regionala inflytandet minskar.

⁵ På engelska talas det om "place-based policy". Ett exempel på det som är fortsatt tongivande inom EU:s sammanhållningspolitik är Fabrizio Barcas rapport från 2009 "An Agenda for a reformed cohesion policy". Även OECD lyfter fram betydelsen av ett platsbaserat perspektiv, se OECD, (2017), Territorial Reviews: Sweden och OECD Regional Outlook 2016.

⁶ Se till exempel Lidström, A., (2007), Territorial governance in transition, Regional and Federal Studies, vol 17 (4), pp. 499-508

⁷ European Commission, (2014), *Guidance document on monitoring and evaluation, European regional development fund and cohesion fund, Concepts and recommendations*, Jan 2014

2.2 Uppföljningens upplägg och underlag

Den nationella strategins tematiska perspektiv i kombination med formen för genomförande och dess grundläggande antaganden utgör utgångspunkt för Tillväxtverkets uppföljning. Vi undersöker även hur ambitionen om en resultatnriktad och kunskapsbaserad politik har utvecklats i genomförandet.

Rapporten är uppdelad i följande tre delar: I den första delen undersöker vi vad som har skett sedan strategin lanserades på övergripande nivå avseende mandat och styrning, finansiering och dialog. I den andra delen följer vi upp utvecklingen inom respektive prioritering. I den sista delen undersöker vi hur ambitionen om en resultatnriktad och kunskapsbaserad politik har utvecklats i genomförandet.

Underlag

Underlaget till denna rapport grundar sig på uppgifter som samlats in inom ramen för uppföljningen men även andra relevanta källor. Primärdata utgörs av en webbenkät som har besvarats av samtliga regionalt utvecklingsansvariga aktörerna under maj och juni 2017 (för enkätfrågor, se bilaga 1). En särskild uppföljning har även gjorts av *Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* genom en webbenkät (för enkätfrågor, se bilaga 2). Svarefrekvensen för enkäten om Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är 62%. Som komplement till enkäterna har intervjuer genomförts med fem regionalt utvecklingsansvariga aktörer och tre länsstyrelser i syfte att ge en fördjupad förståelse för det regionala perspektivet i genomförandet. Vidare har vi använt oss av rapporter och internt arbetsmaterial från Tillväxtverket samt sammanställningar av de regionala redovisningarna för 2015 och 2016. De tre tematiska utvärderingsrapporter som avser Europeiska regionala utvecklingsfondens (Regionalfonden) verksamhet samt utvärderingen av genomförandeorganisationerna för EU:s struktur- och investeringsfonder utgör också viktiga underlag.⁸ Inom ramen för uppföljningen har konsultfirman Oxford Research även genomfört en studie av den nationella strategins påverkan på ESI-fonderna genomförande.⁹

⁸ Tillväxtverket, (2017), *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1*, Delrapport 1 om målet: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, Rapport 0227; *Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 3*. Delrapport 1 om målet: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag, Rapport 0228; *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 4*, Delrapport 1 om målet: Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi, Rapport 0229; *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, Rapport 0223, 2017

⁹ Oxford Research, (2017), *Uppföljning av den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och strategins påverkan på genomförandet av ESI-fonderna*

3 Vad har hänt på övergripande nivå?

I den första delen av uppföljningen undersöker vi vad som har skett på en övergripande nivå sedan Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 (nationella strategin) lanserades. Redovisningen är uppdelad i tre avsnitt: mandat och styrning, finansiering och dialog.

3.1 Mandat och styrning

Ägarskapet för de sakfrågor som omfattas av den regionala tillväxtpolitiken är fördelat på olika aktörer. Det skapar utmaningar men är samtidigt en del av politikens fundament. För att politiken ska kunna bedrivas effektivt krävs tydlighet vad gäller olika aktörers ansvar och mandat. Det är särskilt viktigt att den regionala nivån, som utgör navet i politikområdet, har legitimitet och mandat att påverka politikens utformning och genomförande.

Ny förordning bidrar till tydligare mandat och styrning

Det regionala utvecklingsarbetet styrs av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Två år efter att den nationella strategin lanserades, augusti 2017, trädde en ny förordning om regionalt tillväxtarbete i kraft som ersätter den tidigare förordningen (2007:713). Den nya förordningen bidrar till ökad tydlighet på flera sätt. Den är mer anpassad till de lagar som styr den regionala tillväxtpolitiken och följer den nationella strategin. Den förtydligar även bestämmelser kring de strategier som utarbetar på regional nivå (regionala utvecklingsstrategier) och myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

De regionala utvecklingsstrategierna har en viktig funktion genom att de signalerar regionens tillstånd och prioriteringar till den nationella nivån. Därmed kan strategierna användas som plattform för styrning och samverkan. De ska exempelvis utgöra utgångspunkt för EU-kommissionens regionala strukturfondsprogram. I nationella strategin uttrycks att de regionala utvecklingsstrategiernas roll behöver förtydligas både gentemot den lokala och den nationella nivån. I den nya förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017: 583) anges att den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas och genomföras i samverkan med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Den nya förordningen pekar även ut strategier och program som regionalt utvecklingsansvariga aktörer ska beakta när de tar fram och reviderar sin regionala utvecklingsstrategi. Förordningen anger dessutom att det inom den regionala utvecklingsstrategin ska ta hänsyn till olika typer av landsbygder och tätorter och även de funktionella regionala sambanden inom regionen och mellan regioner. De förändringar som gjorts i förordningen när det gäller de regionala utvecklingsstrategierna svarar därmed väl mot den nationella strategins ambition om att förtydliga de regionala utvecklingsstrategiernas roll gentemot både lokal och nationell nivå.

Sammantaget bidrar den nya förordningen både till att stärka regionala aktörers mandat och en tydligare styrning av nationella myndigheters medverkan i den regionala tillväxtpolitiken.

Fler landstingsstyrda regioner innebär tydligare politiskt mandat

En betydande förändring som skett sedan strategin lanserades är att allt fler regionalt utvecklingsansvariga aktörer utgörs av landsting. Idag har landstingen det regionala

utvecklingsansvaret i 13 av 21 län.¹⁰ I sex län har kommunala samverkansorgan det regionala utvecklingsansvaret och i ett län (Gotland) är det formellt sett kommunen som har ansvaret. Det är endast i Stockholms län som länsstyrelsen har det regionala utvecklingsansvaret. Utvecklingen mot fler landstingsstyrda regioner antas fortsätta. Det innebär bland annat att utformningen och genomförandet av politiken på regional nivå kommer att vila på direktvalda politiker, till skillnad från indirekt politisk styrning genom kommunala samverkansorgan. Med övergången till landsting följer även en ökad bredd av verksamhetsområden för den regionala utvecklingspolitiken. Kulturområdet är ett exempel, men även ökad tyngdpunkt inom transport och infrastruktur samt ett närmande till utbildningsområdet. Inom flera av dessa områden har kommunerna ett tydligt ansvar, vilket ökar kraven på samverkan mellan regional och kommunal nivå.

Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet varierar

Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet är av central betydelse i genomförandet av den nationella strategin. Enligt den nya förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) ska statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Förordningen styr statliga myndigheter på en övergripande nivå. Den löpande styrningen av myndigheter, genom exempelvis särskilda uppdrag och årliga regleringsbrev, sker från olika departement inom regeringskansliet. Myndigheternas deltagande kan därmed antas variera beroende på i vilken utsträckning den övergripande styrningen åtföljs av konkreta uppdrag. Tillväxtverket har i uppdrag att stödja andra statliga myndigheter i deras medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

I den nya förordningen (2017:583) har länsstyrelsernas roll tonats ner till förmån för de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. Länsstyrelserna har dock fortsatt flera uppdrag och ansvarsområden av betydelse för det regionala tillväxtarbetet. Enligt den enkät till regionalt utvecklingsansvariga aktörer som genomförts inom ramen för uppföljningen, upplevs ansvarsfördelningen mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer och länsstyrelsen vara fortsatt oklar, exempelvis inom arbetet med jämställdhet, landsbygdsutveckling och fysisk planering. Relationen varierar dock mellan regioner, vilket indikerar att det inte bara handlar om formella mandat utan också är beroende av hur formerna för samverkan utvecklats i olika regioner. I flera regioner pågår även ett arbete med att förnya strukturer för samverkan mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer och länsstyrelsen.¹¹

Det finns tydliga kopplingar mellan statliga myndigheters arbete och den nationella strategins prioriteringar liksom till de regionala utvecklingsstrategiernas inriktning. Det framkommer i en enkät till 19 statliga myndigheter som genomfördes våren 2016 i syfte att följa upp myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet.¹² Inom vissa områden har myndigheterna även ett utvecklat operativt samarbete med regionala aktörer, men strukturer för löpande samarbete med samtliga regioner är fortsatt svagt utvecklade. Bilden stärks i den löpande dialog som Tillväxtverket, i egenskap av stödmyndighet, för med andra myndigheter. Här framförs bland annat att det kan vara svårt att föra en systematisk dialog med samtliga 21 regioner. Det är inte heller alltid uppenbart vilken funktion samverkan med regionala aktörer ska fylla i myndigheternas

¹⁰ För en fullständig förteckning över regionalt utvecklingsansvariga aktörer fr.o.m. 1 januari 2017, se bilaga 3.

¹¹ Tillväxtverket, *I samhällets tjänst, sammanställning av regionala redovisningar 2016*, ÅK 3.2 RB 2017

¹² Tillväxtverket, *Statliga myndigheters tillämpning av regionala utvecklingsstrategier*, Uppföljning 2016, Dnr 2.5.7-Å 2016-000732

genomförande av sina uppdrag. Inom områden där det finns uppdrag som tydligt kopplar samman nationell och regional nivå förefaller samverkan fungera bättre. I rapporten kommer vi att återkomma till det inom ramen för de olika prioriteringarna.

I den nationella strategin pekas EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna) ut som viktiga verktyg för genomförande. Inom ramen för uppföljningen gavs konsultfirman Oxford Research ett uppdrag att undersöka om de tre myndigheter som förvaltar fonderna, Jordbruksverket, ESF-rådet¹³ samt Tillväxtverket, ser kopplingen mellan fonderna och nationella strategins genomförande.¹⁴ Slutsatsen var att den nationella strategin har varit ett användbart redskap för Tillväxtverket, men inte för övriga förvaltande myndigheter. En förklaring som lyfts fram i studien är att kännedomen och kunskapen om nationella strategin är begränsad. Strategins prioriteringar är allmänt hållna och går igen i andra styrdokument. Framförallt i den Partnerskapsöverenskommelse som är styrande för genomförandet av ESI-fonderna under perioden 2014–2020.¹⁵

Utifrån ett regionalt perspektiv finns det indikationer på att formen för genomförande av ESI-fonderna har brister i relation till det regionala tillväxtarbetet. Kritik har exempelvis riktats mot att den regionala nivån inte fick förutsättningar att påverka utformningen av programmen på ett ändamålsenligt sätt inför innevarande programperiod.¹⁶ Under 2017 publicerades en utvärdering av genomförandet av ESI-fonderna. I den framkommer att samverkan och dialog med regionala aktörer bör utvecklas, särskilt inom Socialfondsprogrammet och Landsbygdsprogrammet.¹⁷

Slutsatsen är att statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet tagit steg framåt sedan strategin lanserades, men att möjligheterna till förbättring finns. Framförallt i form av konkreta samarbeten i utformning och genomförande av program och insatser. Incitament för detta kan stärkas genom styrning, men också genom villkorad finansiering och utvecklade former för dialog.

Rekommendation

Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet behöver fortsätta att utvecklas. Ansvarsfördelningen mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer och länsstyrelser inom vissa områden behöver förtydligas ytterligare.

Rekommendation

Formerna för regional dialog och samverkan i utformning och genomförande av EU-finansierade program bör utvecklas, särskilt inom Landsbygds- och Socialfondsprogrammen. Syftet är att stärka kopplingen mellan EU-programmen och den regionala tillväxtpolitiken och därmed öka effektiviteten i genomförandet.

¹³ ESF-rådet är förvaltande myndighet för Europeiska Socialfonden i Sverige

¹⁴ Oxford Research, (2017), *Uppföljning av den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och strategins påverkan på genomförandet av ESI-fonderna*

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Kontigo, *ESI-fonderna: Förberedelserna inför programperioden 2014–2020*, maj 2015

¹⁷ Tillväxtverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, Rapport 0223, 2017

3.2 Finansiering

Regeringen anslår årligen särskilda medel för regionala tillväxtåtgärder. Medlen kommer från Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19, Regional tillväxt. 2017 uppgår anslag 1:1 till knappt 1 558 miljoner kronor. Därtill kommer finansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden), som också tillhör utgiftsområde 19 i statsbudgeten. Under 2017 uppgick medlen från Regionalfonden till drygt 1 663 miljoner kronor (Anslag 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden 2014–2020).¹⁸

Den nationella strategin omfattar alla politikområden av relevans för regional tillväxt. De medel som finns inom utgiftsområde 19 är tänkta att fungera som katalysatorer och växlas upp med resurser från andra politikområden samt med privata medel. Finansieringen inom utgiftsområde 19 är därför ofta villkorad på så sätt att det krävs finansiering från flera olika källor för att få tillgång till medlen. Det skapar tydliga incitament för samverkan.

Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder utgör en grund för finansieringen av regionalt tillväxtarbete. Tillväxtverket, Länsstyrelser och regionalt utvecklingsansvariga aktörer har rätt att besluta om medel från anslaget. Det kan användas till olika så kallade stödtyper i form av projektverksamhet, regionala företagsstöd (investeringsstöd och främjandestöd), samt stöd till kommersiell service. I tabell 1.1 redovisas hur stöd från anslag 1:1 beviljades 2016.

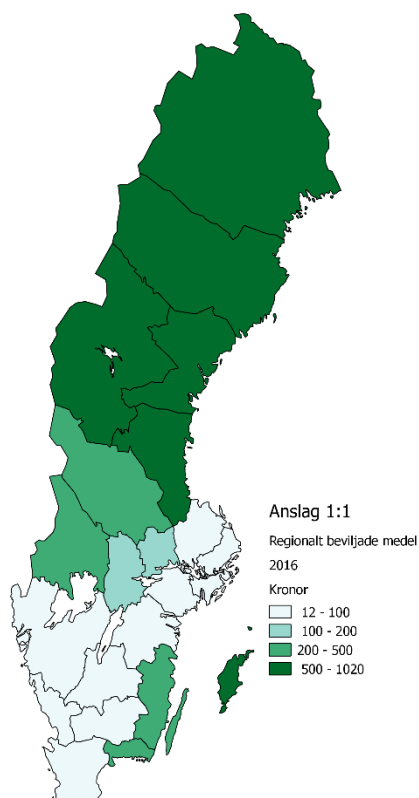
Tabell 1.1 Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, beslutat år 2016, miljoner kronor

Prioritering/ Finansieringskälla	Totalt beviljat stöd (mnkr)	Källa: Tillväxtverket Nyps, DI-Diver. *Summan beviljade medel kan överstiga anslagets storlek under ett givet år eftersom projekt kan beviljas medel över flera år och därmed inteckna resurser för kommande år.
Investeringsstöd	529,0	
Främjandestöd	193,6	
Stöd till kommersiell service	63,3	
Stöd till projektverksamhet	1 198,5	
Tillväxtverket	338,8	
Regionalt	859,6	
Totalt	1 984,4*	

Av de medel som disponeras av regionalt utvecklingsansvariga aktörer går merparten till norra delen av Sverige (se figur 1). Motiven till det är att de nordliga delarna av landet har specifika behov och förutsättningar, exempelvis i form av en relativt liten befolkning och långa avstånd.

¹⁸ Sverige deltar dessutom i tretton av EU:s territoriella program, vilka finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden). Samtliga territoriella program som Sverige deltar i hanteras utanför statsbudgeten.

Figur 1. Regionalt beviljad projektverksamhet 2016, anslag 1:1, per capita, fördelat på län



Källa: Tillväxtverket Nyps, DI-Diver, SCB befolkningsstatistik

Samfinansiering indikerar ett välfungerande genomförande

En viktig indikator på hur samverkan mellan olika aktörer fungerar i genomförandet av nationella strategin är i vilken utsträckning olika finansieringskällor samspelar. Den totala finansieringen av regionalt beslutad projektverksamhet uppgick 2016 till 3 665 miljoner kronor. Tabell 1.2 visar hur finansieringen av regionalt beslutad projektverksamhet såg ut under perioden under 2015 och 2016.¹⁹

¹⁹ Värt att notera här är den sammanställning som Sveriges kommuner och landsting låtit göra av de ekonomiska resurser som fanns tillgängliga för perioden 2014–2016 i syfte att främja det regionala näringslivets utveckling, se Sveriges Kommuner och Landsting, Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsresurser.
<https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutvecklingregionbildning/regionalutvecklingsansvar/regionalutvecklingskapital.9791.html>

Tabell 1.2: Total finansiering av stöd till regionalt beslutad projektverksamhet per aktörsgrupp 2015–2016, miljoner kronor och procent.²⁰

År	Anslag 1:1		Staten övrigt		Landsting /kommunala samverkansorgan		Kommun		EU-medel		Privat finansiering		Övrig finansiering		Total
2015	921	18%	776	16%	123	2%	561	11%	1 873	37%	588	12%	123	3%	4 965
2016	860	24%	709	19%	158	4%	386	11%	991	27%	404	11%	126	3%	3 665

Tabellen visar att den regionala tillväxtpolitiken har god förmåga att omsätta tillgängliga resurser i konkret handling i samverkan mellan aktörer på olika nivåer. Därmed är finansieringen en tydlig indikator på ett framgångsrikt genomförande av den nationella strategin.

I övrigt bör tabellen tolkas med försiktighet eftersom den redovisar medel som beslutas ett givet år. Olika aktörer fattar dock beslut för olika finansieringskällor med olika tidsperioder. Regionala aktörer fattar ettåriga beslut när det gäller anslag 1:1 medan besluten för EU-medlen vanligtvis fattas med ett treårigt perspektiv, men ibland mer än så. 2015 fattades exempelvis beslut om EU-finansiering av åtta stycken sjuåriga projekt i form av regionala riskkapitalfonder. Storleken på EU-medlen ett givet år varierar därför betydande. Över tid samspelar dock anslag 1:1 relativt väl med finansiering från EU, särskilt Regionalfonden. De åtta regionala strukturfondsprogrammen följer även i stort den geografiska fördelningen för anslag 1:1.

EU-fondernas finansiella betydelse gör också att deras inriktning i betydande utsträckning styr den regionala tillväxtpolitikens innehåll. Den nationella strategins prioriteringar stämmer väl överens med prioriteringarna i Partnerskapsöverenskommelsen mellan Sverige och EU som styr fondernas genomförande i Sverige. Det finns områden där EU-fondernas styrning är särskilt tydlig. EU-kommissionens öronmärkning för perioden 2014–2020 anger exempelvis att 20 procent av Regionalfonden ska användas för att främja utveckling mot en koldioxidsnål ekonomi. Detta har satt spår i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Ett annat exempel är att fem procent av Regionalfonden ska gå till projekt inom hållbar stadsutveckling.

3.3 Utveckling av arenor för dialog och samverkan

Vid sidan av mandat och styrning samt finansiering utgör former för dialog ett viktigt verktyg för genomförande av den nationella strategin. För att kunna identifiera möjligheter till samverkan är det viktigt att aktörerna har god kännedom om varandra och träffas regelbundet för att utbyta information och etablera kontakt.

Det finns flera arenor för dialog i genomförandet av den nationella strategin och det uppstår hela tiden nya i samband med genomförandet av konkreta uppdrag och insatser. Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är kopplad till genomförandet av nationella strategin och inrättades under våren 2015. Som en del av genomförandet av nationella strategin har regeringen också inrättat en analysgrupp med representanter från statliga myndigheter, offentliga organisationer och regeringskansliet. På en övergripande nivå sker även kontinuerlig samverkan och dialog inom ramen för

²⁰ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2016, Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, Rapport 0224

Reglab som är en medlemsfinansierad plattform med fokus på kunskap och samverkan inom regional tillväxtpolitik.

Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft bör fortsatt utvecklas

Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 ersatte Nationellt Forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013. Det finns idag två forum, ett för tjänstemän och ett för politiker. Regeringens målsättning är att dialogerna som förs inom ramen för de två forumen ska bidra till att utveckla den strategiska inriktningen för det regionala tillväxtarbetet.

I syfte att följa upp Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 har en enkät genomförts bland deltagare både i Tjänstemannaforum och Politikerforum. I enkätsvaren efterfrågas större fokus på hur inspel från regionerna tas tillvara på nationell nivå, fokus på systemfrågor samt frågor om roller och ansvar i den regionala tillväxtpolitiken. Respondenterna lyfter också att Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft bör breddas för att omfatta det breddade uppdrag som delvis är en följd av övergången till landstingsstyrda regioner. Exempelvis kollektivtrafik och hälso- och sjukvård har betydelse för den regionala utvecklingen. Respondenterna framhåller att det borde ges mer utrymme och tid för dialog och att det är viktigt att rätt personer deltar från olika nivåer och politikområden.

Den nationella analysgruppen ger ökad kunskap, men med oklart syfte

Den nationella analysgruppens syfte är att förbättra kunskapen om processer inom den regionala tillväxtpolitiken. En nyligen genomförd uppföljning visar att medlemmar har fått ökad kunskap om regionala processer samt olika myndigheters arbete med regional tillväxt. Nyttan av denna kunskap för den egna myndighetens arbete med regionala frågor förefaller mer oklar. Det föreligger därmed fortsatt en utmaning i att göra kunskapen praktiskt användbar.

Reglab är fortsatt en praktisk plattform för samverkan

Reglab är en plattform med fokus på kunskap och samverkan inom regional tillväxtpolitik. Den drivs gemensamt av 24 medlemmar som inkluderar alla 21 regioner, Sveriges kommuner och landsting, Vinnova och Tillväxtverket. Verksamheten bedrivs i olika former, samarbetsprojekt, nätverk och seminarier, och omfattar många olika områden. Merparten av verksamheten kan sorteras in under prioriteringarna i den nationella strategin, exempelvis kompetensförsörjning, innovation, fysisk planering och regional attraktionskraft. Reglab skiljer sig från de andra övergripande arenorna för dialog både i sin styrning och inriktning. Det är medlemmarna som utformar verksamheten, vilket gör att den löpande utvecklas och förändras utifrån deras behov. Inriktningen är praktisk och det finns flera exempel på verksamheter som sedan strategin lanserades 2015 fått en konkret samarbetsarena inom ramen för Reglab.²¹

Rekommendation

Dialog och samverkan, till exempel inom ramen för Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, bör fortsätta att utvecklas och inriktas på att bättre samordna olika politikområden.

²¹ Exempelvis utveckling av matchningsindikatorer för kompetensförsörjning, en seminarierie kring attraktivt näringsklimat samt nätverk för integration och utvärdering.

4 Vad har hänt inom respektive prioritering?

För att möta de identifierade samhällsutmaningarna lyfter regeringen i nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 fram fyra prioriterade områden: 1) Innovation och företagande; 2) Attraktiva miljöer och tillgänglighet, 3) Kompetensförsörjning och 4) Internationellt samarbete. De tre förstnämnda prioriteringarna har fokus på innovation, företagande, transport- och IT-infrastruktur, fysisk planering, bostäder, kultur- och fritidsutbud samt tillgång till kompetens. Den fjärde prioriteringen, Internationellt samarbete, är av mer tvärgående karaktär och kan fyllas med olika sakinnehåll. Utöver den tematiska inriktningen ska de horisontella kriterierna (ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet) integreras i samtliga prioriteringar.

I följande avsnitt behandlas var och en av de fyra prioriteringarna. Därefter följer vi upp arbetet med de horisontella kriterierna. I analysen av genomförandet söker vi efter våra perspektiv i form av legitimitet och mandat, styrning, finansiering och dialog. För varje prioritering har Tillväxtverket formulerat en eller flera rekommendationer för det fortsatta genomförandet.

4.1 Innovation och företagande

Globalisering är ett samlingsbegrepp för olika företeelser av gränsöverskridande karaktär. Det innebär bland annat att företag har tillgång till fler marknader och att nya marknader utvecklas. Samtidigt utsätts företag på den svenska marknaden för hårdare konkurrens. Som en konsekvens av det har regeringen sedan den nationella strategin lanserades tagit fram en specifik Nyindustrialiseringsstrategi med tydliga kopplingar till den regionala tillväxtpolitiken.²² Globalisering innebär även ökad rörlighet för människor. En global ekonomi med ökad konsumtion och rörlighet av både varor och människor innebär även globala miljöproblem, exempelvis i form av ökad energiförbrukning och utsläpp av växthusgaser. Sammantaget medför detta ett högt förändringstryck vilket innebär krav på förmåga till omställning och förnyelse, för företag och för samhället i stort.

Den nationella strategins prioritering innovation och företagande syftar till att hantera ett antal av globaliseringens utmaningar inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken. De fokusområden som prioriteringen omfattar är *Innovation, Företagande och entreprenörskap* samt *Miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor*.

Utvecklat arbete med smart specialisering som metod för innovationsarbete

Smart specialisering är ett begrepp som innebär att olika regioner bör identifiera och utveckla sina styrkor och möjligheter i relation till internationella värdekedjor. Regionerna ska kraftsamla för innovation på de områden där det finns störst potential. Begreppet lanserades inom ramen för EU-politiken. Tanken är att om olika regioner tar fram strategier för smart specialisering är det möjligt att identifiera synergier och stärka samverkan och konkurrenskraft inom EU.

Sedan den nationella strategin lanserades har det regionala arbetet med smart specialisering fortsatt att utvecklas. Samtliga regioner har någon form av innovations- eller smart specialiseringsstrategi, men arbetet med strategierna och deras genomförande

²² Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige, <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/01/smart-industri---en-nyindustrialiseringsstrategi-for-sverige/>

skiljer sig ganska mycket mellan regionerna.²³ Flera svenska regioner är aktiva på den europeiska arenan och deltar i utbyte med andra länder och regioner. Utvecklingen tyder på att smart specialisering som begrepp och metod fortsatt kommer att spela en viktig roll i innovationsarbetet på europeisk nivå. Även inom Sverige har samverkan mellan innovationsmiljöer utvecklats, exempelvis inom ramen för det nationella regionalfondsprogrammet. Det finns dock fortsatt potential att utveckla arbetet och skapa förutsättningar för alla regioner att delta aktivt i plattformar för samverkan kring smart specialisering, både nationellt och internationellt. Här har Tillväxtverket ett pågående uppdrag att stödja regionerna i deras arbete med smart specialisering.

Ökat fokus på företag i genomförandet av EU-finansierade program

En stor andel av insatserna inom området innovation och företagande under 2015 och 2016 medfinansieras av Regionalfonden. Enligt de utvärderingar av fondens insatser för ökad innovation och konkurrenskraft i företag som publicerades våren 2017 har företag ökat sitt deltagande i genomförandet jämfört med tidigare. Företagen är närvarande primärt som målgrupp, men även som medfinansierare och samarbetsparter. En del av förklaringen är sannolikt att privat finansiering numera kan växlas upp med EU-finansiering. En förklaring som utvärderingarna lyfte fram är ett ökat fokus på resultat har inneburit en styrning mot ett tydligare fokus på företag. Ett ökat deltagande av privata aktörer har efterfrågats under lång tid och utvecklingen tolkas därmed som positivt. Det har dock även inneburit ett ökat behov av att hantera frågor kring statsstöd. Inom ramen för satsningar på innovation konstaterar utvärderarna att betoningen ligger tidigt i innovationsprocessen, och därmed relativt långt från kommersialisering av färdiga produkter, men att företagen är delaktiga exempelvis som målgrupp för kunskapsinsatser. Utvärderingen indikerar även att det finns ett samband mellan ett ökat företagsfokus och svagare incitament för universitet och högskolor att delta i projekt.²⁴

Lättillgänglig information och rådgivning för företagare och entreprenörer

Den myndighetsgemensamma serviceplattformen verksamt.se lyfts i nationella strategin fram som viktig för att främja tillgången till information och rådgivning för företag. De regionala stödsystemen runtom i landet är relativt svåröverskådliga och det finns fortfarande brister i samordningen mellan olika aktörer, både regionalt och nationellt. Det är därför viktigt att fortsätta bygga upp en digital plattform med en tydlig och överblickbar struktur. Det förenklar för användare att hitta information och tillgång till rådgivning samt underlättar för regionala främjare och rådgivare att nå ut med sina erbjudanden. Den regionala anslutningsprocessen för verksamt.se har utvecklats för att tydligare arbeta med varje regions specifika förutsättningar. Under 2015–2016 har verksamt.se utökat sin information från två till tolv regioner. Administrationen för varje region har också underlättats och fler funktioner tillkommit för att förenkla för företag att hitta rätt aktör och aktivitet som pågår i den region där man är verksam.

²³ Tillväxtverket, *De små stegens förändring, sammanställning av regionala redovisningar*, ÅK 3.2 RB 2016; Tillväxtverket, *I samhällets tjänst, sammanställning av regionala redovisningar*, ÅK 3.2 RB 2017; Tillväxtverket, *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1*, Delrapport 1 om målet: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, Rapport 0227

²⁴ Tillväxtverket, *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1*, Delrapport 1 om målet: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, Rapport 0227; Tillväxtverket, *Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 3*, Delrapport 1 om målet: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag, Rapport 0228; Tillväxtverket, *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 4*, Delrapport 1 om målet: Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi, Rapport 0229

Marknadskompletterande insatser för kapitalförsörjning

En del av den regionala tillväxtpolitiken utgörs av stöd till företag i geografiska områden eller på marknader som av olika anledningar inte erbjuder tillräckligt bra villkor. Det handlar bland annat om investeringsstöd och främjandestöd.²⁵ Tillväxtanalys genomförde 2016 en studie av i vilken utsträckning de regionala företagsstöden är ändamålsenliga. Slutsatsen är att det inte finns någon anledning till förändringar i stödförordningarna men att det däremot finns anledning att vara observant på hur stödförordningarna tillämpas.²⁶

Förordningarna för företagsstöd²⁷ som trädde i kraft 2015 har breddat stödet så att det nu kan beviljas till fler branscher och ska bland annat gynna kvinnors företagande och företagande bland personer med utländsk bakgrund. Under 2017 har Tillväxtverket på regeringens uppdrag kartlagt hur Tillväxtverket själva och regionala stödgivare arbetar med jämställdhet, integration och miljö och klimat i företagsstöden. Kartläggningen visar att det finns stora variationer i arbetssätt när det gäller att arbeta med de här frågorna, både nationellt och regionalt. Det saknas också en tydlig målbild kring vad det är som ska uppnås i arbetet med jämställdhet, integration och miljö och klimat i företagsstöden. Kartläggningen visar också att det finns goda regionala exempel på ändamålsenliga sätt att arbeta med frågorna som är värda att lyftas fram.

Inom ramen för Regionalfonden fortsätter satsningen på regionala riskkapitalfonder som lanserades under förra programperioden. Fonderna investerar tillsammans med regionala och privata aktörer i företag i tidiga skeden i alla Sveriges regioner. Utvärderingar av fondernas investeringar under föregående programperiod visar dels att dom lyckats väl med att investera sina medel enligt plan samt att de sannolikt haft en positiv påverkan på regionala marknader för riskkapital, särskilt i de mer glesbefolkade delarna av landet.²⁸

En nyhet för programperioden är att Regionalfonden även investerat i nationella fonder, dels tillsammans med Europeiska Investeringsfonden (EIF) i en så kallad fond-i-fond och dels i en satsning på riskkapital till företag med tillväxtpotential som erbjuder varor och tjänster som minskar koldioxidutsläpp. I genomförandet av dessa finansieringsinstrument är regionala perspektiv i stort sett frånvarande.

Den snabba utvecklingen ökar behovet av satsningar på digitalisering

Digitalisering av näringslivet har fått en alltmer framskjuten position i policyutvecklingen sedan nationella strategin lanserades och det har även tagits fram en särskild nationell Digitaliseringsstrategi.²⁹ Det har gjorts och görs stora offentliga investeringar i IT-infrastruktur, men produktivitetsvinsterna syns fortfarande till största delen i IKT-sektorn. Den största tillväxtpotentialen ligger dock i att hela näringslivet drar nytta av bredbandsutbyggnadens möjligheter. De aktörer som erbjuder finansiering, affärsutveckling och rådgivning till personer som vill starta eller utveckla företag är emellertid relativt dåligt rustade för att bistå företagen med grundläggande affärsutveckling inom digitalisering. Givet att en stor del av de som arbetar med

²⁵ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2016, Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, Rapport 0224

²⁶ Tillväxtanalys, *De regionala företagsstöden, ändamålsenliga eller otidsenliga?* PM 2016:01

²⁷ Förordning (2015:210) om statliga stöd för att regionalt främja små och medelstora företag; Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar

²⁸ Tillväxtverket, (2016), *Regionala riskkapitalfonder – slututvärdering 2015*, rapport 0195

²⁹ För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, http://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf

företagsutveckling och rådgivning har en koppling till regionalt utvecklingsansvariga aktörer finns det betydande möjligheter att stärka deras kunskap och kapacitet genom att ytterligare stärka kunskapsutbytet och samarbetet mellan regional och nationell nivå inom digitaliseringsområdet.

Ökat fokus på miljödriven näringslivsutveckling, men brister i kompetens

Frågan om miljödriven näringslivsutveckling har under en lång tid flyttat fram positionerna på regional nivå. Fler regioner arbetar med området och det har också vidgats från att ha varit kopplat till miljötekniksektorn till att även omfatta andra branscher.³⁰ Ett exempel är att elva svenska regioner har gått samman och bildat ett bioekonominätverk för att stödja utvecklingen kring bioekonomi regionalt.

För programperioden 2014–2020 öronmärkte EU-kommissionen 20 procent av Regionalfonden till investeringar i omställningen mot en koldioxidsnål ekonomi. Det var en stor förändring jämfört med föregående programperiod. Området var till stora delar nytt inom den regionala tillväxtpolitiken och det fanns därmed en osäkerhet kring förmågan att nå ut till relevanta aktörer i genomförandet. Det var en av anledningarna till att en stor del av medlen kanaliserades till Energimyndigheten genom det nationella regionalfondsprogrammet. En betydande andel av de öronmärkta medlen hamnade dock i de regionala strukturfondsprogrammen. Finansieringen har inneburit en märkbar förändring till förmån för ett ökat fokus på miljö och klimat. Omställningen tolkas positivt, men i vissa regioner har det varit svårt att nå ut till lämpliga projektägare. Det beror inte bara på ovanan att arbeta med frågorna utan också på att strukturfondsprogrammen inte alltid varit utformade efter regionala behov samt på att det funnits tillgång till annan, mer lättillgänglig, finansiering. Enligt den utvärdering av regionalfondens insatser för omställning mot en koldioxidsnålekonomi som publicerades våren 2017 riskerar detta sammantaget att leda till att politiken inte når sina målsättningar på området.³¹

Sedan nationella strategin skrevs har begreppen cirkulär ekonomi fått ett ökat genomslag. Övergången till cirkulära affärsmodeller ses som en central del i omställningen mot hållbar tillväxt, men det saknas i stor utsträckning kunskap hos företagsfrämjande aktörer kring vad som faktiskt avses och vad det kan innebära för olika näringsgrenar. Givet att en stor del av de som arbetar med företagsutveckling och rådgivning har en koppling till regionalt utvecklingsansvariga aktörer finns det betydande möjligheter att stärka deras kunskap genom att ytterligare stärka kunskapsutbyte och samverkan mellan nationell och regional nivå inom området cirkulär ekonomi.

Rekommendation

För att utveckla arbetet med smart specialisering finns behov av att göra det möjligt för alla regioner att delta aktivt i plattformar för samverkan, både nationellt och internationellt.

³⁰ Tillväxtverket, *Miljödriven näringslivsutveckling, Att integrera miljö- och tillväxtaspekter: regionalt utvecklingsansvarigas aktörernas arbete med miljödriven näringslivsutveckling*, N2016/06046/FF

³¹ Tillväxtverket, *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 4, Delrapport 1 om målet: Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi*, Rapport 0229

Rekommendation

För att fullt ut dra nytta av bredbandsutbyggnadens möjligheter och öka företagens digitala affärsutveckling behöver kunskap, kompetens och kapacitet hos företagsfrämjande aktörer utvecklas.

Rekommendation

Kompetensen hos företagsfrämjande aktörer kring cirkulära affärsmodeller behöver utvecklas i syfte att fortsätta bidra till en miljödriven näringslivsutveckling samt öka kunskapen hos små- och medelstora företag.

4.2 Attraktiva miljöer och tillgänglighet

Prioriteringen Attraktiva miljöer och tillgänglighet handlar om förutsättningarna för att bo och verka på en plats. Med attraktiv avses miljöer där både kvinnor och män vill bo och driva företag eller platser som människor vill besöka. Det är därmed platsen i sig som är i fokus. De fokusområden som prioriteringen omfattar är: *Tillgänglighet genom transportsystemet, Fysisk planering och boende, Tillgänglighet genom informationsteknik, Kommersiell och offentlig service, samt Kultur och fritid.*

Samverkan inom fysisk planering ökar, men mandat behöver förtydligas

Trafikverket spelar tillsammans med regionerna en nyckelroll i arbetet med att främja god tillgänglighet genom transportsystemet. I den nationella strategin betonas vikten av att regionalt utvecklingsansvarigas perspektiv och kunskaps tillvaratas i arbetet med länstransportplanerna. Det är inte ovanligt att olika beslutsnivåer har skilda perspektiv och målsättningar vad gäller arbetet med transportplanerna.³² För att så långt det är möjligt jämkas samman olika perspektiv och åstadkomma ett effektivt planeringsarbete finns det därmed behov av regelbunden dialog.

Frågor kring fysisk planering och boendemiljöer är mer framträdande i det regionala tillväxtarbetet idag jämfört med 2014. Antalet regionala strukturbilder och planer som har en fysisk koppling eller ambition att visa hur rumsliga planering ser ut på regional nivå är exempelvis fler.³³ Olika nationella initiativ³⁴ har spelat en roll i den utvecklingen och gett regionalt utvecklingsansvariga aktörer incitament att föra dialog med kommunerna kring översiktsplanen och den regionala utvecklingsstrategin.

³² Trafikanalys, (2017), *Kartläggning av transportpolitiska mål på regional och kommunal nivå*, PM, januari 2017

³³ Detta framkommer bland annat i den sammanställning som har genomförts (Se Regionala utvecklingsstrategier 2017 – en sammanställning (Dnr 4.2.5-Å 2016-001710))

³⁴ T.ex. Bostadsplaneringskommitténs slutbetänkande, se SOU 2015:59, En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning och Boverkets och Tillväxtverkets gemensamma regeringsuppdrag Samhällsplanering för näringslivsutveckling, se Boverket och Tillväxtverket, Tillväxt kräver planering. Slutrapport av uppdraget för stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling 2013-2015, rapport 2106:9

Tillväxtverket har identifierat svårigheter vad gäller förverkligandet av ambitionen om ökad samplanering och samverkan samt integrering med hållbara transportsystem. Det som försvårar samarbetet är främst otydliga roller och mandat mellan lokal, regional och nationell nivå och mellan berörda politikområden. Roller och ansvar behöver tydliggöras för att samverkan och samplanering ska kunna fungera smidigare än idag och för att offentliga resurser ska kunna användas på ett mer effektivt sätt.

Fortsatt fokus på tillgång till effektivt bredband

Via mobilnätet har 99,99 % av alla hushåll i Sverige tillgång till fast bredband. Den teknik som ger bäst prestanda är bredband via fiber och 66,39 % av hushållen har tillgång till detta. Där är andelen också mycket större i tätort eller småort i förhållande till utanför tätort och småort.³⁵ Tillgänglighet genom informationsteknik i alla delar av landet är fortsatt av stor betydelse men i takt med en ökad utbyggnad av bredband via fiber har fokus också förskjutits till att handla mer om hur näringslivet nyttjar de möjligheter som bredbandsutbyggnaden ger. Samtliga 21 län har tagit på sig att ta fram en digital agenda för sin region. Det finns dock stora variationer i hur prioriterat arbetet är. En kartläggning som genomförts visar att regionerna upplever att arbetet med agendan har gjort att de tagit ett större grepp kring digitaliseringsfrågan. Fokus i arbetet har till stor del legat på bredband och allmän tillgång och användning av digitala lösningar, och i ganska liten utsträckning på digitalisering av näringslivet.³⁶

Fortsatt fokus på god tillgång till kommersiell och offentlig service

För att kunna leva och verka på en plats är tillgång till kommersiell och offentlig service en nödvändighet. De regionala serviceprogrammen är därmed viktiga verktyg i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. 2014 var det 6 regioner och 15 länsstyrelser som hade ansvaret för regionala serviceprogram. 2017 är situationen den omvända. Övergången av ansvaret för den regionala serviceplaneringen från länsstyrelser till regioner har på kort sikt haft negativ inverkan på arbetet med regionala serviceprogram och även på det kommunala engagemanget i genomförandet. På längre sikt antas det dock ha en positiv inverkan då trenden går mot att se kommersiell service som en viktig funktion i det regionala tillväxtarbetet. En annan förändring som har skett är att resurser för arbetet med service har delats upp mellan Länsstyrelsen, via landsbygdsprogrammet, och regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Det tenderar att motverka ett helhetsperspektiv i arbetet och ställer krav på en väl fungerande samverkan mellan länsstyrelsen och regionala aktörer.

En bärande del i de regionala serviceprogrammen är att involvera och öka kommunernas deltagande i arbetet i syftet att stärka kopplingarna mellan kommunernas serviceplanering och de regionala serviceprogrammen. Tillväxtverket har en viktig roll att spela när de gäller att fortsätta stödja kommunerna i deras arbete med att integrera frågor kring tillgänglighet till kommersiell service i översiktsplaneringen i syfte att bättre koppla samman tillgänglighet till kommersiell service med andra frågor, till exempel kollektivtrafik, bostadsbyggande, handel och tillgång till vård och omsorg.

³⁵ Post- och telestyrelsen, (2017), *Mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016, en geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige*, Rapport PTS-ER-2017:7

³⁶ Tillväxtverket, (2017), *Insatser för digitalisering av företag*, Rapport 0217

Stärkt flernivåsamverkan för ökad kunskap inom besöksnäringen

Besöksnäringen har en framskjuten roll inom den regionala tillväxtpolitiken. En betydande del av både företagsstöden och Regionalfondens investeringar i projekt riktas mot just besöksnäringen. Ett exempel på detta är att näringen var ett särskilt investeringsområde under programperioden 2007–2014. Så är det inte längre, men branschen har fortsatt en tongivande ställning.

Tillväxtverket genomförde på uppdrag av regeringen under 2012–2015 en satsning, Hållbar destinationsutveckling, som syftade till att skapa hållbara och internationellt konkurrenskraftiga destinationer. En utvärdering av satsningen tyder på att det är fortsatt relevant att satsa på kunskapshöjande insatser bland aktörer inom området.

Utvärderingen pekar också på att den lokala nivån har god kunskap medan den regionala och i synnerhet den nationella nivån är fragmenterad och svår att överblicka.³⁷ Det krävs därmed fortsatta insatser för att stärka kunskapen hos och samverkan mellan berörda aktörer. Under perioden 2016–2019 genomför Tillväxtverket en ny satsning, Hållbar produktutveckling, vars syfte är få fram ett ökat utbud av upplevelser för kultur- och naturintresserade besökare från andra länder.

Den lokala nivåns attraktionskraft

Tillväxtverket har av regeringen fått i uppdrag att under perioden 2015 till 2018, genom bland annat projektförfinansiering, stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med ökad lokal attraktionskraft. Syftet med uppdraget är att behålla, attrahera och utveckla kompetenser, företag och kapital i kommunerna. Hittills har tio pilotkommuner beviljats finansiering. Erfarenheten från deras arbete bekräftar betydelsen av ett utvecklat kommunalt ledarskap i arbetet med förankring, delaktighet, ägarskap och samverkan.

Rekommendation

Tillväxtverket ska tillsammans med andra berörda myndigheter fortsätta bidra till samarbetet mellan transportplanering, näringslivsutveckling och bostadsplanering i syfte att ytterligare integrera fysisk planering och boendefrågor i det regionala tillväxtarbetet.

Rekommendation

Tillväxtverket ska tillsammans med andra berörda myndigheter fortsätta stödja kommunerna i arbetet med att integrera frågor kring tillgänglighet till kommersiell service i översiktsplaneringen. Syftet är att bättre koppla samman tillgänglighet till kommersiell service med andra frågor, till exempel kollektivtrafik, bostadsbyggande och offentlig service.

³⁷ Tillväxtanalys, (2016), *Utvärdering av hållbara turistdestinationer – erfarenheter och förslag till effektutvärdering*, rapport 2016:02

4.3 Kompetensförsörjning

Arbetsmarknader är ofta lokala och i bästa fall regionala. Det är bara i undantagsfall som enskilda personer förhåller sig till en nationell arbetsmarknad. Kompetensförsörjning är därmed en central fråga i den regionala tillväxtpolitiken. De regionala kompetensplattformarna pekas i nationella strategin ut som ett centralt verktyg. Områdets betydelse bekräftas även i enkäten till regionalt utvecklingsansvariga aktörer som genomförts inom ramen för uppföljningen.

Inom kompetensförsörjningsområdet verkar en mängd aktörer inom olika politikområden och på olika nivåer. En mångfald av aktörer i kombination med en svag samordning kan innebära att insatser missriktas och att de inte får avsedd effekt. Det kan även leda till att viktiga insatser inte genomförs för att de faller mellan stolarna. Ett effektivt kompetensförsörjningsarbete förutsätter därför ett avancerat samspel. Det förutsätter i sin tur en nivå av samsyn mellan Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Näringsdepartementet samt ett tydligt regionalt perspektiv i utbildnings- respektive arbetsmarknadspolitiken.

Tillväxtverket har på regeringens uppdrag tagit fram förslag på riktlinjer för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.³⁸ Målsättningen är att förstärka och effektivisera arbetet så att näringsliv och andra arbetsgivare får tillgång till de kompetenser de behöver. Tillväxtverket har också regeringens uppdrag att, genom projektmedel, förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna som verktyg för att tillgodose näringslivets och det offentliga behov av kompetens på kort och lång sikt. I förhållande till samordningsutmaningarna på området är satsningen blygsam, men i sammanhanget ändå betydelsefull.

Rekommendation

Öka den nationella samordningen och samsynen inom kompetensförsörjningsområdet samt se över om ytterligare regionala mandat kan ges för att främja samverkan mellan politikområden och nivåer inom kompetensförsörjningsområdet

4.4 Internationellt samarbete

Internationellt samarbete lyfts i nationella strategin som en viktig faktor för att finansiera gränsöverskridande satsningar och för att möjliggöra erfarenhets- och kunskapsutbyte med regioner i andra länder, både i och utanför EU. Regionernas internationella arbete sker främst genom projektverksamhet och deltagande i olika typer av nätverk.³⁹ De transnationella och gränsregionala EU-programmen dominerar regionernas internationella arbete. Engagemanget varierar dock i betydande utsträckning mellan olika regioner i Sverige.

Sveriges genomförande av EU:s strategi för Östersjöområdet

I uppföljningen av det svenska genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen (Östersjöstrategin) konstateras att Östersjöstrategin bidrar till att myndigheter och regioner tar större hänsyn till det makroregionala perspektivet. Uppföljningen konstaterar

³⁸ Tillväxtverket, (2017), *Förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete*, N2016/06500/RTS

³⁹ Tillväxtverket, *I samhällets tjänst, sammanställning av regionala redovisningar 2016*, ÅK 3.2 RB 2017, s.16

också att internationellt samarbete stärker nationellt samarbete samtidigt som befintliga samarbetsstrukturer är av stor betydelse i genomförandet av strategin.⁴⁰ Det finns ingen särskild finansiering kopplad till Östersjöstrategin, även om EU:s territoriella program och då framför allt Östersjöprogrammet utgör en viktig finansieringskälla. Koordinering av olika finansieringskällor för att genomföra Österstrategin är därför till lika delar viktig som utmanande.

Regeringens exportstrategi

Inom prioriteringen Internationellt samarbete i nationella strategin lyfts också regeringens exportstrategi som syftar till att stärka näringslivets internationalisering i alla Sveriges regioner. Inom ramen för exportstrategin har sex pilotlän utsetts med uppdrag att etablera regionala exportcentra som ska erbjuda företag stöd för att hitta rätt bland offentliga aktörer inom området. Regionalt utvecklingsansvariga aktörer i sex pilotlän har bedrivit var sitt projekt med stöd från Tillväxtverket för att etablera exportcentra. I budgetpropositionen 2018 föreslås att samtliga län ska få regionala exportcentra.

Rekommendation

Tillväxtverket ska fortsätta stärka arbetet med att sprida kunskap och kompetens kring internationellt samarbete, samt bidra till att främja regioners arbete med internationalisering.

4.5 De horisontella kriterierna

Hållbarhet ur ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv ska ligga till grund för samtliga prioriteringar i syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt och utveckling. Ett flertal insatser har genomförts och planeras för att integrera hållbarhetsdimensionerna i det regionala tillväxtarbetet.

Arbetet med regionala handlingsplaner för jämställd regional tillväxt genomförs i samtliga län.⁴¹ Regionerna har dock kommit olika långt och har olika fokus när det gäller jämställdhetsarbetet. Regeringen har under perioden 2016–2018 gett Tillväxtverket i uppdrag att fördela 36 miljoner per år till regionernas fortsatta arbete med jämställd regional tillväxt.

När det gäller klimat och miljö fick de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i december 2016 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet för perioden 2017–2020.⁴² Tillväxtverket fick samtidigt i uppdrag att stödja regionalt utvecklingsansvariga aktörer i arbetet med att ta fram handlingsplaner. Tillväxtverket har inom ramen för uppdraget undersökt vilket behov av stöd regionalt utvecklingsansvariga aktörer har. Primärt önskar aktörerna utbyta idéer och erfarenheter med varandra kring hur klimat- och miljöperspektiven kan integreras i det regionala tillväxtarbetet.

Integration och mångfald är områden som har kommit alltmer i fokus även i det regionala tillväxtarbetet. Frågorna kopplar till kompetensförsörjning och företagande men även till

⁴⁰ Tillväxtverket, *Internationalisering genom samarbete i Sveriges närområde, Sveriges genomförande av EU:s strategi för Östersjöregionen*, delrapport 1, 2017

⁴¹ Tillväxtverket, *I samhällets tjänst, sammanställning av regionala redovisningar*, ÅK 3.2 RB 2017

⁴² N2016/08077/RTS och N2016/08072/RTS

bostadsförsörjning och fysisk planering. Frågan om vilken roll regionalt utvecklingsansvariga aktörer kan och bör spela i arbetet med etablering av nyanlända och integration diskuteras också. I början av 2017 redovisade regionalt utvecklingsansvariga aktörer hur deras arbete med integrations- och mångfaldsperspektivet bedrivs och utvecklas. Redovisningarna visar att integration och mångfald är en fortsatt prioriterad fråga i det regionala tillväxtarbetet.

5 Vad innebär en resultatorienterad och kunskapsbaserad politik i praktiken?

Den nationella strategin har en tydlig ambition att åstadkomma en mer resultatorienterad och kunskapsbaserad utveckling av politiken. Det innebär bland annat att genomförandet bör baseras på relevanta kunskapsunderlag och forskning samt på uppföljningar och utvärderingar av insatser. I strategin lyfts både den regionala och den nationella nivåns roll i att bidra till ett utvecklat lärande och till att politiken blir mer effektiv i sitt genomförande. I följande avsnitt undersöker vi både förutsättningarna för en kunskapsbaserad och resultatorienterad politikutveckling samt söker spår av den nationella strategins ambitioner i genomförandet hittills.

Varierande förutsättningar för regionalt analysarbete

Kapaciteten för att genomföra analyser, uppföljningar och utvärderingar skiljer sig åt mellan de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. Samtliga regionalt utvecklingsansvariga aktörer har någon form av analysfunktion inom den egna organisationen, men omfattning och antalet personer som arbetar med analys varierar mellan regionerna. I en enkät som genomfördes hösten 2015 svarar endast 10 av 21 regionalt utvecklingsansvariga aktörer att de har tillräcklig kapacitet för att bedriva analysarbete.⁴³ Det finns exempel på att regionalt utvecklingsansvariga aktörer har gått samman för att samordna sina resurser när det gäller analys, uppföljningar och utvärdering. Analyssamverkan Norr är ett exempel på det där Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland tillsammans har byggt upp ett nätverk för analytiker för att växla upp den begränsade analyskapacitet de fyra länen har var och en för sig.

I de intervjuer som genomförts med regionalt utvecklingsansvariga aktörer inom ramen för uppföljningen framgår att regionernas genomförande av egna regionala uppföljningar och utvärderingar varierar i omfång och frekvens. De regionala dialogerna som genomförs av Tillväxtverket och Näringsdepartementet är viktiga kanaler för att sprida resultat från nationella och regionala analyser, uppföljning och utvärderingar. Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft är en annan viktig arena för spridning. Andra exempel på plattformar för dialog och kunskapsutbyte som vidareutvecklats sedan den nationella strategin lanserades är nätverken för analys och utvärdering inom Reglab.

När det gäller de regionala lärandeplanerna är det tydligt att användning och revidering av dessa varierar mellan olika regioner. I den enkät som genomfördes hösten 2015 svarar 9 av 21 regionalt utvecklingsansvariga att lärandeplanen inte är föremål för revidering. Sex regioner svarar uttryckligen att lärandeplanen inte fyller någon funktion i deras vardagliga arbete.⁴⁴ En fråga som lyftes i intervjuerna med regionalt utvecklingsansvariga aktörer är huruvida den nationella nivån har en lärandeplan eftersom en sådan nationell plan skulle kunna vara ett sätt att vägleda regionerna i hur de ska arbeta med sitt lärande.

När det gäller samarbete och utbyte kring analys och lärande med andra länder framhålls i intervjuerna till exempel deltagande i OECD-studier. Region Skåne och Västra Götalandsregionen deltar just nu i studien *Territorial Review: Megaregion of Western Scandinavia* tillsammans med norska regioner. Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland

⁴³ Tillväxtverket, *Faktaunderlag inför mål- och resultatdialoger*, 160314

⁴⁴ Tillväxtverket, *Faktaunderlag mål- och resultatdialoger*, 160314

och Jämtland har också deltagit i en OECD Territorial Review av Northern Sparsely Populated Areas tillsammans med regioner i Norge och Finland som publicerades 2017.⁴⁵

Utveckling av nytt uppföljningssystem för ökat resultatfokus i anslag 1:1

Regeringen avser att tydliggöra styrningen av de regionala tillväxtmedlen, bland annat för att åstadkomma en ökad transparens i hur medlen används samt hur medlen fördelas mellan och inom länen. Som ett led i en utvecklad styrning har Näringsdepartementet infört kontinuerliga utvecklingsdialoger med regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Dialogerna ska ha sin utgångspunkt i genomförandet av den nationella strategin och i den regionala utvecklingsstrategin i respektive län. Det ska resultera i en tydligare dialog om prioriteringar och användningen av medel avseende den del av Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder som tilldelas länen.

Som ytterligare ett led i att tydliggöra styrningen gav regeringen i juli 2015 Statskontoret i uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Statskontoret levererade en rapport i slutet av 2016 med förslag på hur Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder skulle kunna följas upp.⁴⁶ Nästa steg var att regeringen gav i uppdrag till Tillväxtverket att ta fram ett nytt system för uppföljning av projektverksamhet finansierad av Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.⁴⁷ Ett nytt uppföljningssystem kommer att utvecklas stegvis under 2018 och ska vara på plats fullt ut 2019.

Regeringen har också för avsikt att utöver den regionala fördelningen kunna visa hur Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder fördelas inom länen vilket är behäftat med betydande osäkerhet i det nuvarande systemet. För att det ska vara möjligt att göra en adekvat analys av den inomregionala fördelningen krävs anvisningar på hur en sådan analys ska genomföras. Vad som är viktigt i sammanhanget är att besluta vilken geografisk nivå som är relevant. Är det kommunnivån som ska avgöra, eller handlar det om att kunna skilja stadsregioner från landsbygdsområden? Ett alternativ som bör beaktas är också att för varje region göra en bedömning av den inomregionala fördelningen av medel.

Resultatfokus förutsätter förtydligad effektlogik

I den nationella strategin betonas att utvärderingen av strukturfondsprogram ska tillvaratas som en integrerad del av den regionala tillväxtpolitikens lärandesystem. EU-kommissionens tydliga krav på utvärdering av strukturfonderna har sedan Sverige blev medlem av EU haft en påverkan på den svenska förvaltningens syn på utvärdering som verktyg för lärande. För nuvarande programperiod är parallellerna tydliga mellan EU-kommissionens krav på ett ökat resultatfokus och den nationella strategins ambition om resultatorientering.

Även om det är relativt tidigt i programperioden och inga projekt ännu är avslutade gör utvärderingarna av Regionalfonden kvalificerade bedömningar av insatsernas förmåga att leverera resultat baserat på observationer kombinerat med tidigare erfarenhet och tematisk expertis. De ger även förslag på modeller och metoder för vidare utvärdering. Det innebär att utvärderarna på olika sätt rekonstruerar insatsernas effektlogiker. En reflektion som återkommer och som uttrycks med särskild tydlighet i utvärderingen av genomförandeorganisationerna för EU:s struktur- och investeringsfonder är att styrning

⁴⁵ OECD, (2017), Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas

⁴⁶ Statskontoret (2016): *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder Med fokus på resultaten*, 2016:28

⁴⁷ Regleringsbrev, <http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17782>

mot resultat förutsätter ett förtydligande av insatsernas tilltänkta effekt- eller interventionslogik. Glappet mellan genomförda aktiviteter och direkta prestationer och de övergripande målsättningarna för verksamheten är ofta stort och vägen där emellan tenderar att vara oklar. Det gör det svårt både att styra och att systematiskt samla indikationer på om man är på rätt väg.⁴⁸

Utvärderingarna får medhåll av Statskontoret som i leveransen av sitt uppdrag i december 2016 konstaterar att den regionala tillväxtpolitiken i stort saknar en tydlig interventionslogik.⁴⁹ Det kan tyckas märkligt, men är ett uttryck för att politiken har ett operativt fokus på olika målgruppers behov samt vilar tungt på sin historia och etablerade antaganden. Som en följd av ett ökat fokus på resultat kan detta komma att förändras. Det pågår en utveckling internationellt där formerna för genomförande av utvecklingspolitik fått ett större inslag av lärande genom experimenterande under kontrollerade former.⁵⁰ Det lämpar sig dock inte för alla typer av insatser.

För att på ett systematiskt sätt kunna följa upp och aggregera information, exempelvis i ett nytt uppföljningssystem krävs dock en tydligare interventionslogik. Det krävs också att aktörerna som levererar information in i systemet förstår och värdesätter uppföljningssystemets logik. Annars finns det risk att kvaliteten i systemet blir lidande och att det därmed brister i användbarhet. Det innebär i sin tur att det behövs en utvecklad samsyn och ett gemensamt intresse mellan regionala och nationella och (med fördel) även europeiska intressenter. För att det ska uppstå krävs tydligare styrning, men framförallt resurser för att utveckla och underhålla plattformar för dialog och finansiering för praktisk samverkan mellan olika nivåer i exempelvis utvärderingsarbete.

Rekommendation

Säkerställa goda förutsättningar för implementering och vidareutveckling av nytt system för uppföljning av projektverksamhet finansierad av Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

⁴⁸ Tillväxtverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, Rapport 0223, 2017

⁴⁹ Statskontoret (2016): *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder Med fokus på resultaten*, 2016:28

⁵⁰ Se till exempel www.whatworksgrowth.org

Bilaga 1: Enkät till regionalt utvecklingsansvariga aktörer

1. Prioriteringar och fokusområden i En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft

Markera i vilken utsträckning du anser att prioriteringarna med tillhörande fokusområde ligger till grund för det regionala tillväxtarbetet i din region.

	Inte alls			I mycket stor utsträckning		
	1	2	3	4	5	Vet ej
Prioriteringen Innovation och företagande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Innovation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Företagande och entreprenörskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prioriteringen Attraktiva miljöer och tillgänglighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Tillgänglighet genom transportsystemet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Fysisk planering och boende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Tillgänglighet genom informationsteknik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Kommersiell och offentlig service	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Kultur och fritid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Prioriteringen Kompetensförsörjning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prioriteringen Internationellt samarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Internationellt samarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fokusområdet Närområdet – både handel och stärkt samarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Ange om det finns andra prioriteringar som skulle vara mer relevanta för situationen i din region?

3. Regeringens ambition är att samtliga regionalt utvecklingsansvariga aktörer har integrerat ett rumsligt perspektiv – fysisk planering, boendemiljöer och hållbara transportsystem – i det regionala tillväxtarbetet till 2020.

Bedömer du att det är möjligt i din region?

4. EU:s sammanhållningspolitik

Hur fungerar EU:s sammanhållningspolitik i det regionala tillväxtarbetet? Vilka är svårigheterna och möjligheterna? _____

Vilka utvecklingsmöjligheter ser du för att integrera EU:s sammanhållningspolitik i det regionala tillväxtarbetet? _____

5. I vilken utsträckning anser du att din organisation har legitimitet och mandat att bedriva det regionala utvecklingsansvaret på det sätt som regeringen efterfrågar?

Inte alls			I mycket stor utsträckning		
1	2	3	4	5	Vet ej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

På vilket sätt kan legitimitet och mandat att bedriva det regionala utvecklingsansvaret förbättras?

6. I vilken utsträckning är roller och ansvarsfördelning inom det regionala tillväxtarbetet tydligt?

Inte alls			I mycket stor utsträckning		
1	2	3	4	5	Vet ej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hur kan roller och ansvarsfördelning inom det regionala tillväxtarbetet tydliggöras ytterligare?

7. Verktyg för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken

I vilken utsträckning tycker du att följande verktyg som listas i En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft fyller en funktion i det regionala tillväxtarbetet.

	Inte alls			I mycket stor utsträckning		Vet ej
	1	2	3	4	5	
Regionala utvecklingsstrategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionalfondsprogrammen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Program för Europeiskt Territoriellt Samarbete 2014–2020	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landsbygdsprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Havs- och fiskeriprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionala företagsstöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stöd till projektverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det regionala serviceprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionala lärandeplaner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jämställd regional tillväxt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionala kompetensplattformar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Är det något särskilt du vill lyfta fram eller kommentera när det gäller verktygens funktion?

8. Är det något övrigt du vill lägga till?

Bilaga 2: Enkät till deltagare i Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020

I vilken utsträckning anser du att...	Inte alls		I mycket hög utsträckning			Vet ej
	1	2	3	4	5	
...Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet i din region?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 som helhet funktionell och relevant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft bidrar till att det regionala tillväxtarbetet blir mer effektivt och resultatinkänt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Genomförandet av Forum

Hur upplever du att mötenas innehåll och disposition motsvarar syftet med Forum? _____

Anser du att något annat skulle vara med relevant att diskutera? Om ja, vad? _____

Hur upplever du att samhällsutmaningar såsom integration, jämställdhet och demografiska förändringar har integrerats i dialogen? _____

Vad har varit mest givande i arbetet med Forum? _____

Hur kan Forums roll att vara en arena för att föra kontinuerlig dialog om frågor relaterade till hållbar regional tillväxt och attraktionskraft stärkas? _____

Hur ser du på de regionala exemplen? Är de relevanta, väl geografiskt fördelade osv.? _____

I vilken utsträckning...

	Inte alls			I mycket hög utsträckning		
	1	2	3	4	5	Vet ej
...har Forum fungerat som en arena för diskussioner med ett långsiktigt perspektiv för alla nivåer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...anser du att Forum leder till en strategisk diskussion?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vad är den viktigaste lärdomen att ta med sig inför framtida arbete med Forum?

Administration och planering

Kansliet för Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft ligger hos Tillväxtverket. Finns det något utöver den roll kansliet har för tillfället har som skulle behöva utvecklas? Om ja, vad skulle behövas utvecklas?

Vad skulle Analysgruppen för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft kunna bistå med för att stärka arbetet i Forum?

Vad kan Regeringen göra för att stärka arbetet i Forum?

LärandeInte
allsI mycket hög
utsträckning

1

2

3

4

5

Vet
ej

I vilken utsträckning tas det som
behandlas under Forum till vara
och finns det ett lärande i arbetet?

Hur skulle lärandet kunna stärkas?

Är det något ytterligare du vill tillägga när det gäller Forum?

Bilaga 3: Regionalt utvecklingsansvariga aktörer fr.o.m. 1/1 2017

Län	Regionalt utvecklingsansvarig aktör från och med 1/1 2017	(S) = Samverkansorgan (L) = Landsting (K) = Kommun
Stockholm	Länsstyrelsen i Stockholms län	
Uppsala	Region Uppsala (L)	
Sörmland	Regionförbundet Sörmland (S)	
Östergötland	Region Östergötland (L)	
Kalmar	Regionförbundet i Kalmar län (S)	
Kronoberg	Region Kronoberg (L)	
Jönköping	Region Jönköpings län (L)	
Gotland	Region Gotland (K)	
Blekinge	Region Blekinge (S)	
Skåne	Region Skåne (L)	
Halland	Region Halland (L)	
Västra Götaland	Västra Götalandsregionen (L)	
Värmland	Region Värmland (S)	
Örebro	Region Örebro län (L)	
Västmanland	Region Västmanland (L)	
Dalarna	Region Dalarna (S)	
Gävleborg	Region Gävleborg (L)	
Västernorrland	Region Västernorrland (L)	
Jämtland	Region Jämtland Härjedalen (L)	
Västerbotten	Region Västerbotten (S)	
Norrbotten	Region Norrbotten (L)	

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

Tillväxtverket stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Vi skapar bättre förutsättningar för företagande och bidrar till attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Våra verktyg är kunskap, nätverk och finansiering: Kunskap om företag och regioner. Nätverk för effektiv samverkan. Och finansiering som stärker näringslivet. Tillväxtverket är en myndighet under Näringsdepartementet med 400 anställda och med kontor på nio orter.

