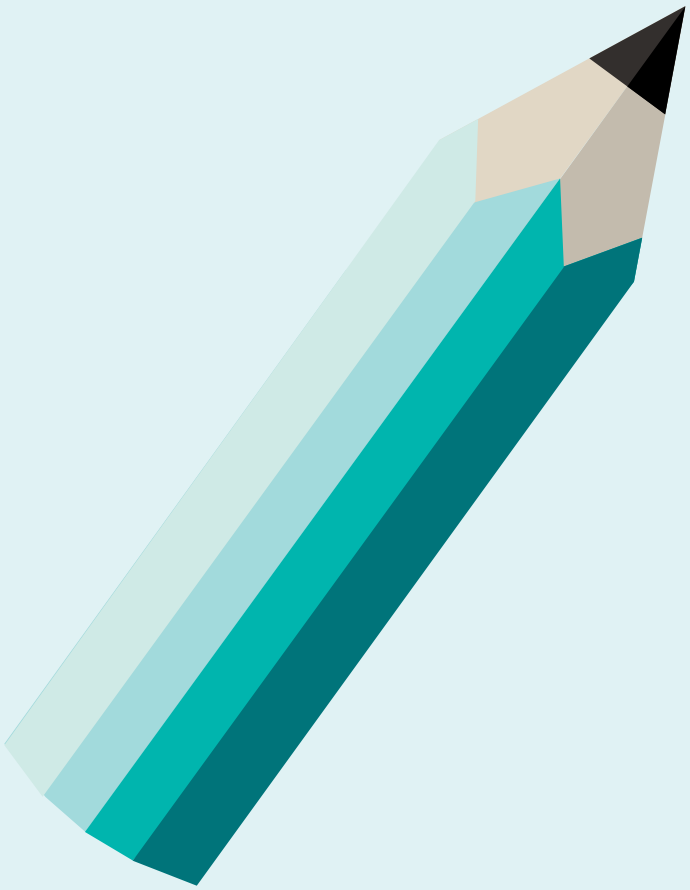
tillväxt verket

I takt med tiden – en omvärldsanalys



Rapport 0281

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, juni 2019
Digital: ISBN 978-91-88961-06-8
Rapportnummer 0281

Har du frågor om denna publikation, kontakta:
AnnSofi Persson-Stenborg
Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Denna omvärldsanalys är framtagen för att utgöra ett underlag i arbetet med att ta fram en utvecklingsstrategi för Tillväxtverket. Strategin *Utvecklingsresan – förmåga till förändring. För tillväxt i en ny tid* antogs i mars 2019.

Omvärldsanalysen avser att ge en grund för samtal och dialog om de behov och förändrade förutsättningar som omvärldsutvecklingen medför och om vilka aspekter som bör vara centrala i Tillväxtverkets utvecklingsarbete.

Innehållet i omvärldsanalysen är förhoppningsvis även relevant för andra och kan bidra till en ökad förståelse för och ett samtal om samhällsutvecklingen i vår tid. Omvärldsutvecklingen förändrar förutsättningar och villkor för såväl individer och företag som offentlig verksamhet och politiken.

Genom att analysera hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt utifrån vår tids megatrender är syftet att bidra till kunskapsutveckling och ökad förståelse för omvärldsutvecklingens betydelse för såväl Tillväxtverket som andra organisationer som arbetar med dessa frågor.

Omvärldsanalysen är författad av Christina Nyström och AnnSofi Persson-Stenborg på Analysenheten.

Christina Henryson

Avdelningschef Kunskapsutveckling
Tillväxtverket

AnnSofi Persson-Stenborg

Projektledare
Tillväxtverket

Innehåll

Sammanfattning **5**

1 Inledning **8**

1.1 Mål, syfte och frågeställningar 9

1.2 Rapportens disposition 9

2 Omvärldsutvecklingen – hur ser den ut? **10**

2.1 Megatrenderna är kraftfulla 10

2.2. Politikens och förvaltningens villkor och förutsättningar förändras 18

2.2.1 För politiken krymper världen och komplexiteten ökar 19

2.2.2 Förvaltningens roll och arbetsformer förändras och krav på effektivitet ökar 21

3 Omvärldsutvecklingens påverkan **25**

3.1 Hållbar näringslivsutveckling och stärkt konkurrenskraft 25

3.1.1 Hållbart samhälle – ett överordnat mål 26

3.1.2 Konkurrenskraft svår att främja och komplexiteten ökar 27

3.1.3 Internationalisering är historiskt viktig men sker i långsam takt 29

3.1.4 Fler områden utgör grundläggande förutsättningar/”hygienfaktorer” 33

3.1.5 Teknikutvecklingen innebär nya affärsmodeller 34

3.2 Hållbar regional tillväxt – ökade inom- och mellanregionala skillnader 36

3.2.1 Tillväxten sker framför allt i städerna 37

3.2.2 Kunskap och humankapital avgörande 38

3.2.3 Behovet av platsbaserad och sektorsövergripande politik ökar 40

3.2.4 Omvärldsutvecklingen medför nya förutsättningar för främjande av regional tillväxt 41

4 Avslutande reflektioner **43**

4.1 Sammanfattade slutsatser 43

4.2 Centrala aspekter 44

4.2.1 Fokusera på nyttan 44

4.2.2 Kunskap och analys är avgörande för värdeskapande 44

4.2.3 Använd data som den strategiska resurs den är 45

4.2.4 Säkerställ relevans för uppdrag och målgrupper 46

4.2.5 Stärk lärandet i den egna organisationen 46

4.2.6 Prioritera det utvecklingsorienterade ledarskapet 47

5 Referenser **49**

Sammanfattning

Genom globaliseringen integreras världens länder ur olika aspekter. Konkurrensen för företag och territorier om marknader, investeringar och kompetens ökar samtidigt som det ger företag möjligheter att växa på nya marknader. Det ökade ömsesidiga beroendet mellan länder innebär att enskilda länder i allt högre grad påverkas av utvecklingen i andra länder, t.ex. kan den växande protektionismen i Storbritannien och USA komma att få stor betydelse för svenska företag.

Digitaliseringen är en av de mest samhällsomvälvande processerna hittills. Det som utmärker utvecklingen är hastigheten, räckvidden och genomslaget. Det förändrar vad vi gör, hur vi gör det och vad som går att göra. Tillgången till allt större mängder data gör att en mängd nya saker går att göra – analyser, automatiseringar och tjänster. Samhällets ekonomi, tillväxt och välfärd påverkas på genomgripande sätt. Vår kunskap om och förståelse av människan, samhället och miljön kommer att förändras genom den kunskap som analyser av stora mängder data ger.

En ökad förändringstakt och komplexitet i näringsliv och arbetsliv leder till ökade krav på ny och utvecklad kompetens. I flera branscher råder det idag betydande kompetensbrist, inte minst inom IT-sektorn, och i ett allt mer tjänstebaserat näringsliv är kompetens en avgörande konkurrensfaktor. Svenska företag, med en liten hemmamarknad, är beroende av internationella marknader för att kunna växa. Därmed är det viktigt att företagens kunskap om och kapacitet att ta sig ut på internationella marknader stärks. Det kommer att bli allt viktigare att använda digitalisering och dataanalys för att utveckla nya produkter och tjänster, samt för att skala upp verksamheter på olika marknader.

Kunskapssamhället innebär att kunskap och andra immateriella värden i allt högre utsträckning är värdeskapande i ekonomin. Sverige är numera huvudsakligen en tjänsteekonomi och befolkningen har över tid kontinuerligt fått en allt högre utbildningsnivå.

Små och medelstora företag utgör merparten av företagen i Sverige. Antalet soloföretag har ökat i snabb takt. Företag i olika branscher, av olika storlek och i olika delar av landet står inför såväl generella som specifika utmaningar vilket ställer krav på det företagsfrämjande systemet att kunna möta dessa. Detta förutsätter god kännedom om, och förståelse för, företags förutsättningar att utvecklas; storleksmässigt, branschmässigt och i olika delar av landet.

Sedan länge har Sverige stora regionala och lokala skillnader i förutsättningar för ekonomisk utveckling. Vi har en allt större andel äldre i befolkningen och etableringsåldern på arbetsmarknaden har ökat till att idag vara 28–29 år. Den

demografiska utvecklingen innebär att Sverige har en hög försörjningskvot[1] - i genomsnitt 1,75 - med en stor variation i landet. Efterfrågan på välfärdstjänster ökar och mer offentlig verksamhet ska utföras för mindre resurser.

Urbaniseringen leder till en förändrad demografi i olika delar av Sverige. En åldrande befolkning, en större andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder som återfinns i storstadsregionerna och en svagare befolkningstillväxt i vissa delar av landet medför mycket olika förutsättningar för regional och lokal tillväxt. Det regionala tillväxtarbetet behöver därför utformas med utgångspunkt i regioners och platsers unika förutsättningar och konkurrensfördelar.

Omvärldsutvecklingen innebär att politiken måste hantera frågor med allt större spännvidd samtidigt som möjligheterna att styra samhällsutvecklingen i det egna landet minskar. Det har bland annat lett till fler internationella samarbeten. Det innebär också att de olika nivåerna i styrsystemet är beroende av och styrda, i form av förutsättningar, krav och möjligheter, av nivåerna ovanför den egna, och i genomförandet av nivåerna under den egna.

Utvecklingen innebär en ökad komplexitet och ett större politiskt fokus på horisontella områden som hållbarhet och digitalisering. Även förvaltningens roll har förändrats. Idag ställs krav på att offentlig verksamhet ska fånga upp, tolka och utveckla service och insatser som möter medborgares, företags och andra aktörers behov. Insatser behöver vara träffsäkra, generera önskvärd nytta och på så sätt bidra till att offentligt finansierad verksamhet är effektiv. Behoven, men också kraven, ökar på att politik och främjandesystem följer med i utvecklingen och använder arbetssätt för att snabbare lära sig vilka policyåtgärder som fungerar och ger resultat i praktiken.

Samverkan och samarbete är därför nödvändigt. Förbättringar inom offentlig verksamhet sker allt oftare ihop med användare (medborgare, företagare, andra aktörer) och utvecklingsarbetet sker i allt högre utsträckning såväl i samverkan med företag som utvecklar och levererar lösningar som testas med användarna som direkt med användare och kunder. Samarbete mellan aktörer med olika ansvar i främjande av hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt och förståelse för de olika aktörernas förutsättningar och behov är avgörande för framgångsrika satsningar.

Att vara i takt med tiden innebär för en myndighet att genomföra sitt uppdrag utifrån de förutsättningar som råder i samtiden med en beredskap för framtiden. Detta ska ske på ett sätt som är relevant, utifrån samtidens kunskap och teknik, och som gör att politikens inriktning får genomslag.

[1] Med försörjningskvot relateras hela befolkningen (i landet, länet eller kommunen) till antalet personer i yrkesaktiv ålder (20–64 år). En siffra över 1 innebär att varje person i yrkesaktiv ålder försörjer fler än sig själv.

Utifrån omvärldsutvecklingen bedöms följande aspekter vara centrala i ett utvecklingsarbete:

- Fokusera på nyttan
- Kunskap och analys är avgörande för värdeskapande
- Använd data som den strategiska resurs den är
- Säkerställ relevans för uppdrag och målgrupper
- Stärk lärandet i den egna organisationen
- Prioritera det utvecklingsorienterade ledarskapet

1 Inledning

Sverige, liksom resten av världen, befinner sig sedan ett par decennier i en transformerande samhällsutveckling.[2] Den innebär stora möjligheter men också att komplexiteten växer i samhället och att osäkerheten ökar kring hur man ska möta dessa förändringar.[3] I tider av genomgripande förändringar där samhället omformas – under renässansen, industrialiseringen och framväxten av informations- och kunskapssamhället– växer behoven och kraven på att förstå samtidsutvecklingen, hur den förändrar förutsättningarna för ens verksamhet, och vart utvecklingen är på väg.

Denna omvärldsanalys belyser de trender som påverkar samhällets utveckling i vår tid och analyserar vad de innebär i form av nya och förändrade förutsättningar för främjande av näringslivsutveckling och regional tillväxt. Rapporten utgör ett underlag för Tillväxtverkets interna arbete i syftar att utveckla förmågan att främja tillväxt och regional utveckling i en ny tid – dvs. att vara en myndighet i takt med tiden.

Vad innebär det att vara i takt med tiden? Det är nära kopplat till det som innefattas i begreppet modernitet. Sedan upplysningstiden har begreppet modern använts när samhället har omformats av ny kunskap och teknik[4]. Modernitet betecknar den samhällsordning som växte fram ur upplysningen och som stärkts sedan dess. Från religiösa uppfattningar om individen och hennes roll som i stort sett på förhand givna, har synen på människan och hennes kapacitet till lärande och utveckling ändrats till att människan själv, genom kunskap och förnuft, kan förändra och förbättra sig själv och sin omvärld. Synen på samhället och hur det kan utvecklas, organiseras och styras har också ändrats i takt med att vetenskapliga och tekniska framsteg utmanat traditionella föreställningar, vilket bidragit till utvecklingen av demokrati och framtidstro.

Den nuvarande tekniska utvecklingen med digitalisering, automatisering och artificiell intelligens (AI) har nått en mognad som gör att vi under det närmaste decenniet står inför betydande marknadsintroduceringar av nya verktyg, varor och tjänster. Tillgången till allt mer och bättre data samt den kraftigt förstärkta beräkningskapaciteten innebär att användningen av data och betydelsen av dataanalys kommer att vara grundläggande i samhället framöver. Det vi vet är att förutsättningarna för näringsliv, konkurrenskraft och tillväxt påverkas på genomgripande sätt. Politikens möjligheter och statens roll för välfärdsutvecklingen förändras och det är nödvändigt att utveckla kunskap och öka förståelsen om utvecklingen.

---

[2] Digitaliseringskommissionen (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, SOU 2015:91.

[3] Entreprenörskapsforum (2018), *Navigera under osäkerhet – entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018.

[4] I Nationalencyklopedin (NE 2016) uppges två huvudsakliga betydelser för uppslagsordet modern: 1) »som sammanhänger med nutiden», med betydelsenyansen »som överensstämmer med nyaste kunskap och teknik» och »som överensstämmer med nyaste smak».

Tillväxtverket arbetar kontinuerligt för att möta de nya förutsättningar, krav och möjligheter som samhällsutvecklingen innebär för att främja hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt. Att följa och analysera omvärldsutvecklingen är avgörande i detta arbete.

1.1 Mål, syfte och frågeställningar

Målet för omvärldsanalysen är att tydliggöra omvärldsutvecklingens påverkan på hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt.

Syftet med omvärldsanalysen är att skapa en fördjupad förståelse för hur omvärldsutvecklingen förändrar krav på och förutsättningar för Tillväxtverket att genomföra sitt uppdrag.

Tanken är att en förståelse för omvärldsutvecklingen ger incitament för utvecklingsarbete, det vill säga anledning eller motivation till handlande. Incitament kan utgöras av tvingande krav, ekonomisk eller annan resursmässig nödvändighet men också inspirerande möjligheter. Vår tids samhällsutveckling innebär incitament i samtliga dessa former.

Frågeställningarna som undersöks i omvärldsanalysen är följande:

- Hur påverkar omvärldsutvecklingen förutsättningarna att genomföra våra uppdrag?
- Vilka aspekter är centrala i Tillväxverkets utvecklingsarbete?

I rapporten utgår analysen från hur såväl generella som specifika aspekter av utvecklingen inom hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt kan förstås utifrån omvärldsutvecklingen.

1.2 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenteras vår tids megatrender vilka har stort genomslag på samhällsutvecklingen. Megatrenderna förändrar också politikens och förvaltningens förutsättningar och villkor vilket presenteras i kapitlet. Detta följs av en analys i kapitel 3 av hur dessa megatrender påverkar förutsättningarna för hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt. I kapitel 4 förs en avslutande diskussion utifrån sammanfattade slutsatser om centrala aspekter som bör utgöra viktiga utgångspunkter i det fortsatta arbetet med att vara en myndighet i takt med tiden.

2 Omvärldsutvecklingen – hur ser den ut?

2.1 Megatrenderna är kraftfulla

Samhällsutvecklingen påverkas framförallt av så kallade megatrender, dvs. trender på en övergripande samhällsnivå som är starka, globala och driver utvecklingen över längre tid. De megatrender som vi valt att utgå ifrån när det gäller vilka som har den största påverkan på näringslivsutvecklingen och regioners tillväxt i Sverige är globalisering, digitalisering och teknikutveckling, informations- och kunskapssamhälle, demografiska förändringar och värderingsutvecklingen mot individuella sekulära frihetsvärden. Dessa trender är drivkrafter i sig själva men förstärker också varandra.

Trenderna innebär nya förutsättningar för individer, företag och offentlig sektor. De påverkar samhällets ekonomi och konkurrenskraft, samhällets hållbarhet ur ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter liksom villkor för regioners utveckling samt förändrar statens och förvaltningens roll.[5]

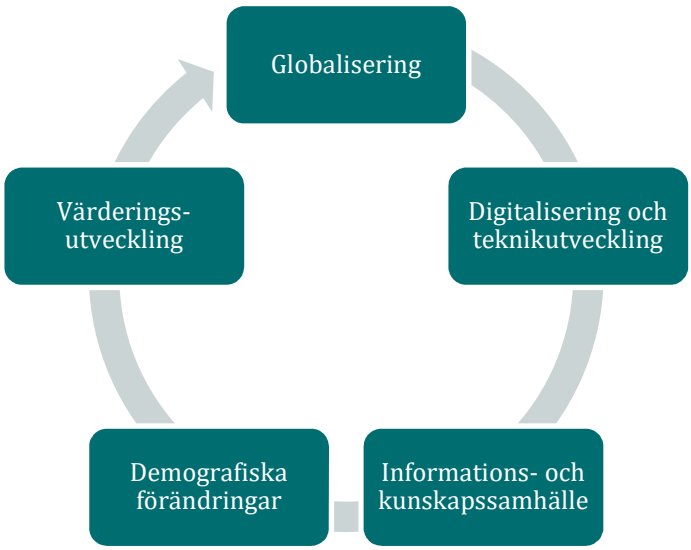


Bild 1. Samhällsutvecklingens megatrender med störst påverkan på näringslivsutveckling och regional tillväxt

> *"Globalisering syftar i vid mening på handel, gränsöverskridande investeringar, migration och kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Även faktorer som kultur, miljö, attityder och livsåskådning kan omfattas av begreppet. Globaliseringen har framför allt möjliggjorts av*

[5] Se exempelvis Digitaliseringskommissionen (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden,* SOU 2015:91; Helsingborg stad (2018), *Helsingborgs trend- och omvärldsanalys 2018;* Trafikverket (2018), *Trender i transportsystemet 2018.*

minskade kommunikations- och transaktionskostnader till följd av teknologiska framsteg och politiska beslut. Det är ingen ny företeelse men den kraftiga minskningen av transport- och kommunikationskostnader de senaste decennierna har lett till en dramatisk ökning av globala transaktioner samt att allt fler länder deltar i den globala ekonomin. Globaliseringen har således intensifierats och vanligtvis är det denna intensifieringsfas som avses med begreppet."[6]

Globaliseringen innebär att världens länder integreras ur olika aspekter. Genom framväxten av globala marknader för investeringar, för utbud av varor och tjänster och arbetskraft blir länder även mer beroende av varandra. Ny teknik, innovationer och idéer utvecklas och sprids snabbt. Globaliseringen går i vågor mellan ökad öppenhet och protektionism, där vi under senare år ser en tilltagande protektionism.[7] Den långsiktiga trenden är hittills att världens länder fortsätter att integreras allt mer dvs. det sker en globalisering. Globaliseringen innebär att konkurrensen ökar för företag och territorier om marknader, investeringar och kompetens samt att företagens marknader kan växa. Det påverkar länders tillväxt och välfärd och staters åtgärder och prioriteringar för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för företags- och näringslivsutveckling. Den ökade integrationen globalt medför ett ökat resande och fler transporter, vilket ställer krav på fungerande infrastruktur.

Länders ömsesidiga beroende av varandra ökar och enskilda länder påverkas i allt högre grad av utvecklingen i andra länder, exempel på sådana områden är klimatutvecklingen och den ökade migrationen. Inte minst är detta fallet för Sverige som på grund av en liten hemmamarknad har ett stort beroende av omvärlden. Politikens möjligheter att styra samhällsutvecklingen i det egna landet minskar då förutsättningarna för exempelvis tillväxt, arbetstillfällen, värderingsutveckling och social, ekonomisk och miljö- och klimatmässig hållbarhet allt mer påverkas av globala skeenden.

"Då digitaliseringen förändrar vad vi gör, hur vi gör det och vad som går att göra innebär utvecklingen en omvälvande förändring, en transformering av samhället. En transformering innebär något mer än utveckling. Det innebär att det som varit fasta hållpunkter, delar som utgör en helhet, själva kartan, radikalt förändras till något nytt. Såväl förutsättningar, former och processer som produktion, varor och tjänster blir annorlunda och nya även om de svarar mot såväl generella och tidlösa behov som mer tidsbundna och specifika"[8]

Digitaliseringen är katalysatorn, möjliggöraren och motorn i den samhällsutveckling vi haft under de senaste decennierna. Vi upplever idag ett teknologiskt skifte som saknar historisk motsvarighet och som i grunden kommer att förändra samhället. Det som

---

[6] Globaliseringsrådets definition av globalisering, Globaliseringsrådet (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga*, sid. 15.

[7] Globaliseringsrådet (2008), Johnson, A, *Globaliseringens tre vågor – Sveriges internationalisering under 150 år.* Underlagsrapport 3.

[8] Digitaliseringskommissionen (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden,* SOU 2015:91, s. 58.

framförallt skiljer den från tidigare tekniskt drivna samhällsskiften är hastigheten, räckvidden och genomslaget[9].

Begreppet digitalisering innefattar två olika betydelser, eller aspekter, av digital teknik. Den första är *digitisering,* vilket handlar om att göra analoga objekt, processer och tjänster digitala. Analog information blir digitala data, och därmed möjlig att strukturera, den blir sökbar och tillgänglig genom digitala kanaler.[10] Vår kunskap om och förståelse av människan, samhället och miljön kommer att förändras på djupgående sätt genom de möjligheter som analyser av stora mängder data ger.[11]

Den andra är *digitalisering* vilket avser den genomgripande omstöpningen av samhället som teknikens möjligheter medför. Digitaliseringen förändrar vad vi gör, hur vi gör det och vad som går att göra. Den påverkar samhällets grundläggande delar – ekonomi och tillväxt, förutsättningar för företagande och näringsliv, arbete och välfärd, civilsamhällets organisering och funktion och till och med vår syn på vad det innebär att vara människa. Inte minst påverkas politikens möjligheter och statens åtagande.[12]

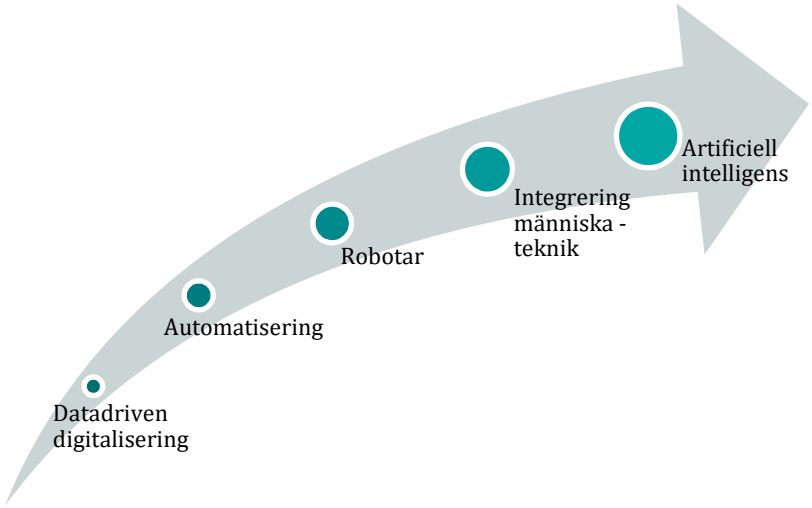


Bild 2. Digitalisering och teknik utvecklas i snabb takt

Teknik kopplad till digitaliseringens användningsområden utvecklas snabbt och transformerar allt fler områden. Automatisering, robotar och AI har utvecklats under lång tid och fått allt större genomslag inom allt fler områden under de senaste åren.

---

[9] Regeringskansliet (2014), Kansliet för strategisk analys, *Strategiska trender i globalt perspektiv 2025 – en helt annan värld?*

[10] Bylund, Markus (2016), *Datadriven digitalisering – översikt och strukturering*, i Digitaliseringskommissionen (2016) *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter,* SOU 2016:85; Institutet för framtidsstudier (2018), Ekholm, A, Jebari, K, Markovic D, (2018) *Förbjuden framtid? Den digitala kommunen*.

[11] Digitaliseringskommissionen (2016) *För digitalisering i tiden*. SOU 2016:89.

[12] Digitaliseringskommissionen (2015*), Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*. SOU 2015:91.

Utvecklingen går mycket snabbt.[13] Allt som är digitaliserat lämnar spår och denna data går att analysera och använda. Under senare år har mängden data som skapas vuxit exponentiellt både genom uppkopplade apparater och tillhörande applikationer som vi använder i vardagen, men även genom sensorer och system som vi använder i våra arbeten. Nätverkseffekter – där värdet av deltagandet ökar ju fler som deltar – bidrar till denna exponentiella tillväxt.

Tillgången till allt större mängder data gör att en mängd nya saker går att göra – analyser, applikationer, automatiseringar och tjänster. Snabb utveckling sker exempelvis inom AI, tekniker för förstärkt verklighet (augmented reality, AR) och virtuell verklighet (VR), nanoteknologi och digital biologi. AI är ett möte mellan de allt snabbare datorerna i kombination med enorma datamängder och djupa neurala nätverk som kan tränas till att, precis som människan, finna mönster av intryck och komma fram till slutsatser utifrån den data den bearbetat.[14] Analys och användning av realtidsdata utvecklas i snabb takt inom allt fler områden och kommer att användas till stöd för beslut hos såväl individer som företag och i offentliga verksamheter.[15]

Kunskapssamhället har sin grund i industrialiseringen, när skriven information blev nödvändig för att utveckla den kunskap som behövdes i samhället.[16] I industrialiserade länder utformades, under relativt kort tid, generella utbildningssystem för alla barn och unga och utbildningsnivån i befolkningen höjdes markant under endast ett par decennier.

Teknikutveckling och datorisering innebar att allt fler områden där information behandlades och förädlades utvecklades varvid informationssamhället myntades som begrepp på 1970-talet. Framväxten av datorer och senare internet ökade kraftfullt möjligheterna att överföra information. Digitaliseringen innebar att vi får alltmer data dvs. information. Denna utveckling förstärkte kunskapssamhället, och vi befinner oss sannolikt i början av denna utveckling, vilket innebär att vi kommer att vara ett informations- och kunskapssamhälle under överskådlig tid.

Sveriges befolkning får kontinuerligt en allt högre utbildningsnivå. Idag har 43 procent av befolkningen i arbetsför ålder (25–65 år) läst vidare efter gymnasiet. Av befolkningen i åldern 25–64 år har 28 procent minst treårig eftergymnasial utbildning, medan 11 procent endast har förgymnasial utbildning, dit grundskola och folkskola räknas. Andelen eftergymnasialt utbildade uppgår 2018 till 47 procent bland personer 25–34 år. Sedan år

---

[13] Regeringskansliet (2014), *Strategiska trender i globalt perspektiv 2025 – en helt annan värld?* Kansliet för strategisk analys.

[14] Institutet för framtidsstudier (2017), Ekholm, A. *Människan och maskinen. En essä om AI och välfärdssystemet.*

[15] Se exempel på tjänster https://www.naturvardsverket.se/realtidsdataluft, https://www.travelnews.se/flyg/realtidsdata-i-flygbussarnas-app/ , http://buildingsustainability18.se/wp-content/uploads/2018/11/Mika-Hakosalo-Stanley-Ekberg-session-9-IBM-och-Stockholms-stad-v-2.pdf

[16] Andersson, Å.E., http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:220677/FULLTEXT01.pdf

2000 har andelen högutbildade i hela befolkningen (dvs. eftergymnasial utbildning i tre år eller mer) ökat med 16 procent till 27 procent.

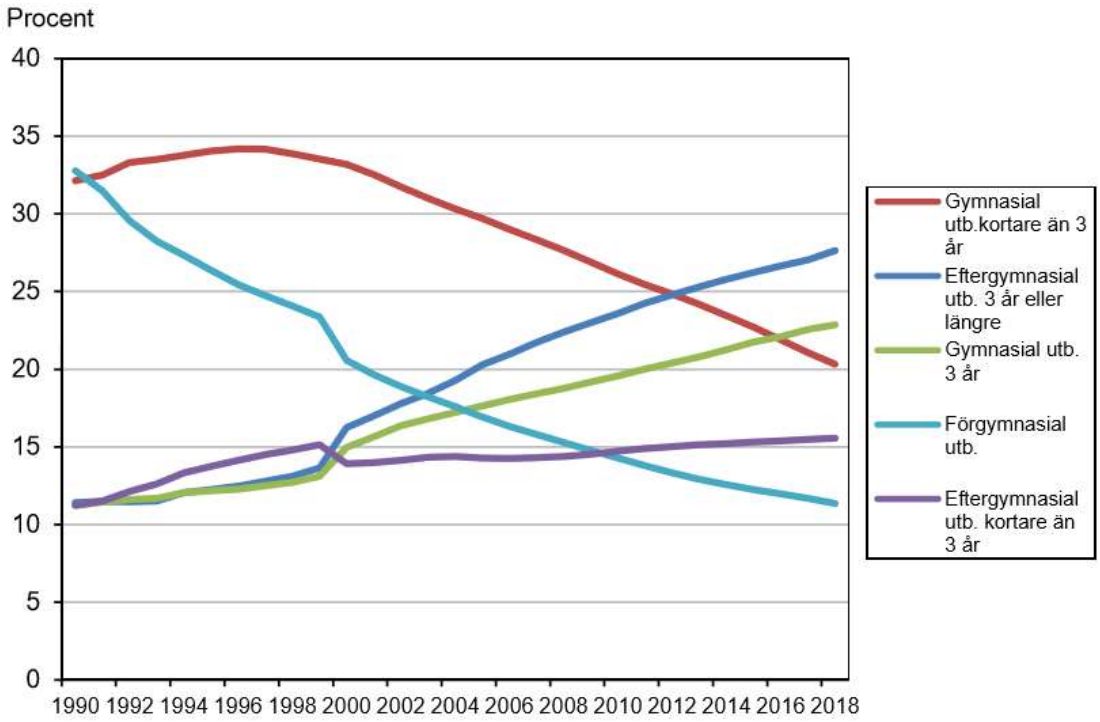


Bild 3. Befolkningens utbildningsnivå efter år. Antal personer på respektive nivå. 2000-2018. Källa: SCB[17]

Sedan länge har Sverige stora regionala och lokala skillnader i förutsättningar för ekonomisk utveckling. Konkurrensen mellan individer ökar såväl lokalt, nationellt och globalt vilket, i ett i allt högre utsträckning tjänstebaserat kunskapssamhälle, innebär att utbildning får större betydelse för individen på arbetsmarknaden och för olika gruppers förutsättningar i samhället. Kunskap som grund för värdeskapande ökar i ekonomin, liksom värdeskapande baserat på övriga immateriella tillgångar, såsom patent, copyright och design. Det blir därför av stor vikt för företags möjligheter att konkurrera att skydda och investera i kunskap och andra immateriella tillgångar.

Kunskapssamhället kännetecknas av den nya tjänsteekonomi som vuxit fram i takt med digitaliseringen. I ett kunskapssamhälle kan specifik kunskap inom olika fält omvandlas till tjänster som säljs. Dessutom har utvecklingen inom industrin alltmer övergått från varuproduktion till tjänsteerbjudande, dvs. man köper funktionen och inte produkten. Den innebär att efterfrågan på välutbildad arbetskraft ökar inom de flesta yrkesområden. Detta gäller särskilt i länder som Sverige som tillhör de gamla industriländerna där arbetstillfällen och tillväxt i allt högre utsträckning finns och kommer att finnas i de kunskapsintensiva tjänstesektorerna, såsom affärstjänster eller industrinära tjänster.

[17] SCB (2019), *Befolkningens utbildning 2018*.

Den demografiska utvecklingen innebär, som i många andra industrialiserade länder, att vi har en allt större andel äldre i befolkningen. Närmare var femte person är över 65 år i Sverige. Medellivslängden har ökat för både kvinnor och män till över 80 år och denna utveckling förväntas att fortsätta.

Sverige har haft en befolkningsökning på 15 procent sedan 1990. Den beror framförallt på invandring. Andelen utrikesfödda har fördubblats mellan 1990 och 2017. Nästan var femte person i befolkningen (18,5 procent) var utrikesfödd 2017. Räknar man in personer med utländsk bakgrund, dvs. de som är födda i Sverige med två utrikesfödda föräldrar, så utgör de var fjärde person. Ungefär var femte (21,0 procent) person i befolkningen är under 18 år. Nästan var tredje (29,1 procent) är under 25 år.[18] Andelen äldre i befolkningen är omkring var femte person (19,8 procent) och vi lever allt längre.

	1970	1990	2017
Folkmängd	8 081 229	8 590 630	10 120 243
Personer 0–17 år (%)	24,8	21,9	21,0
Personer 65+ år (%)	13,8	17,8	19,8
Andel utrikes födda (%)	4,0	9,2	18,5
Medellivslängd män	72,2	74,8	80,6
Medellivslängd kvinnor	78,8	80,4	84,0

Bild 4. Befolkningsstatistik i sammandrag 1970–2017. Källa: SCB[19]

Förutom att vi lever längre så har etableringsåldern på arbetsmarknaden under de senaste decennierna ökat från 21 år (1985) till 28–29 år (2015). Med etableringsålder avses att 75 procent av en årskull är i förvärvsarbete.[20] Ett enkelt sätt att sammanfatta vad den demografiska utvecklingen kan komma att betyda för de materiella livsvillkoren i framtiden är att relatera hela befolkningen (i landet, länet eller kommunen) till antalet personer i yrkesaktiv ålder (20–64 år), den s.k. försörjningskvoten.[21] Idag är försörjningskvoten i Sverige 1,75 dvs. varje person i yrkesaktiv ålder ”försörjer” 1,75 personer. Variationen är dock stor i landet (mellan 1.67–2.00 i FA-regionerna) vilket beror

[18] SCB (2018), Sveriges befolkning. https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/

[19] SCB, Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2017. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riket/befolkningsstatistik-i-sammandrag/ Hämtat 2019-01-13. Med medellivslängd avses återstående medellivslängd från födsel.

[20] SCB (2015) https://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Unga-vuxna-borjar-arbeta-senare-idag-an-for-30-ar-sedan/ Hämtad 2019-01-13.

[21] Samtidigt är antalet förvärvsår är högst i perifera regioner och lägst i storstadsregioner. Lägre utbildning innebär ofta att folk har ett längre arbetsliv. Se Tillväxtanalys (2016). *Regional tillväxt 2015*.

på regionens fördelning av andel barn/unga och äldre i relation till andel befolkning i arbetsför ålder.[22]

Den demografiska omvandlingen mot en åldrande befolkning innebär att en sjunkande andel arbetar och betalar skatt samtidigt som efterfrågan på välfärdstjänster ökar. Det innebär att frågor väcks rörande vad det offentliga åtagandet kan, bör och ska vara samt vilka prioriteringar och omfördelningar som behöver göras. Sverige kommer att tvingas prioritera mellan behoven hos en allt större andel äldre i befolkningen i relation till såväl barns och ungas behov av omsorg och utbildning som den vuxna befolkningens kompetensutvecklingsbehov.

Värderingsutvecklingen i Sverige kännetecknas av genomslag för individuella sekulära frihetsvärden.[23] World Values Survey kartlägger värderingsutvecklingen i världen och presenterar resultaten i en kulturkarta som mäter skillnader längs två axlar: där den ena fångar spänningen mellan ”traditionella” och ”sekulära-rationella” värderingar och den andra den mellan ”överlevnadsvärderingar” och ”emancipativa frihetsvärderingar”.[24] Inget annat land i världen är så sekulärt och så individualistiskt som Sverige. Vi befinner oss längst upp i det högra hörnet och är idag det land i världen, tillsammans med andra protestantiska länder som Norge, Danmark och Nederländerna, som i högst grad utmärker oss med dessa värderingar. Utmärkande för dessa länder är hög tillit, jämställdhet, tolerans och individualism.

[22] Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*, Rapport 0256, sid. 38.

[23] Inglehart, R. och Welzel, C. (2013) *Freedom Rising.*

[24] Trägårdh, Lars (2015), *Framtidsfolket – Modernitet och svensk nationell identitet*, i Digitaliseringskommissionen SOU 2015:65 *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter.*

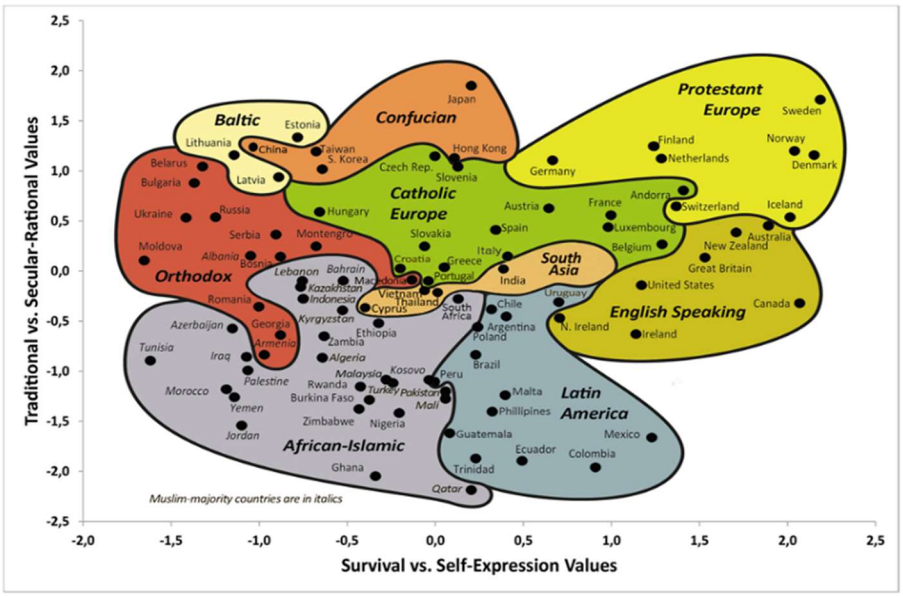


Bild 5. World Values Surveys karta över värderingar i världen[25]

Utvecklingen innebär att individens behov och preferenser värderas som viktiga. Frihet, jämlikhet och självbestämmande är centrala värden. Genomslaget märks såväl i attityder som i lagstiftning. Den har bl.a. inneburit en förskjutning i synen på relationen mellan samhällsinstitutionerna och medborgarna i mer liberal riktning. Den svenska s.k. ”statsindividualismen” anses vara en stark orsak till utvecklingen. I Sverige har politiken under 1900-talet inriktat arbetet på att rikta åtgärder och resurser till den individuelle medborgaren, utan att gå vägen via familjen eller privata organisationer, som i många andra länder. Det jämlikhetsarbete som stått i fokus för svensk politik har inneburit att den enskilde individen frigjorts, genom staten, från beroendeförhållanden till föräldrar, makar eller välgörenhetsorganisationer och därmed från ”begränsande” beroendeförhållanden utifrån framförallt klass, kön och funktionshinder. Den emanciperade medborgaren har som en följd av detta blivit mer rörlig på arbetsmarknaden och mer benägen att vända sig till marknaden för att tillgodose de behov som tidigare kunde tillgodoses inom familjen. Samtidigt växte förtroendet för politiker och offentlig verksamhet. Socialförsäkringar, barnbidrag, studiestöd och andra former av statlig omfördelning har utformats som tydliga sociala rättigheter (dock ofta förknippade med någon typ av motprestation) som utgår från och tillfaller den individuelle medborgaren. Stora delar av världen utvecklas värderingsmässigt åt detta håll.[26]

Det fokus på människors likheter som fanns i samhället under 1900-talet har utvecklats vidare under 2000-talet till ett ökat fokus på individers olikheter. Människors värderingar

[25] World Values Survey, http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=Findings Hämtad 2019-06-12

[26] World Values Survey, https://www.iffs.se/world-values-survey/ Hämtad 2019-01-14.

och politikens ambitioner utgick under förra seklet ifrån det som är gemensamt för människor i form av grundläggande behov. Premissen var att de förutsättningar och möjligheter en människa ges påverkar hennes utveckling. En förskjutning har sedan ett par decennier skett mot ett ökat fokus på människors olikheter – i behov, begåvning, preferenser, m.m. Det påverkar synen på vad som ska vara samhällets åtagande och hur det ska erbjudas liksom på vad de offentligt finansierade verksamheterna ska göra och hur de ska organiseras, styras och följas upp.

Industrisamhället 1900-talet	Det digitala samhället 2000-talet
Ökad välfärd – offentligt åtagande inom allt fler områden	Stora utmaningar inom välfärdsåtagandena (resurser: finansiellt, kompetens, personal)
Fokus på människors likheter	Fokus på individers olikheter
Traditionella trygghetsvärden	Sekulära frihetsvärden
Jämlikhet – minskande skillnader i individers resurser – ekonomiskt, socialt och kulturellt kapital	Ökande skillnader i resurser – ekonomiskt, socialt och kulturellt kapital
Utbildning syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för individer, förståelse för och delaktighet i det demokratiska samhället	Utbildning svarar i ökande utsträckning upp mot näringslivet och offentlig sektors behov av kompetens i ett samhälle i global konkurrens
Sociala kontraktet (gruppers rättigheter och skyldigheter – samhällets skyldigheter)	Sociala kontraktet + särlagstiftning (individuella rättigheter – samhällets skyldigheter)
Det offentliga styr, finansierar och utför offentlig verksamhet	Det offentliga faciliterar och finansierar offentligt finansierad verksamhet som utförs av många aktörer
Representativ demokrati i tre nivåer. Delaktighet och representativitet i fokus	Representativ demokrati i tre nivåer + överstatlig nivå. Strukturella problem för den representativa demokratin. Förtroende och tillit i fokus

Bild 6. Exempel på förskjutningar i förutsättningar från 1900-talet till 2000-talet[27]

2.2. Politikens och förvaltningens villkor och förutsättningar förändras

Samhällsutvecklingen förändrar på genomgripande sätt politikens och den offentliga förvaltningens förutsättningar och möjligheter. Globaliseringen medför ett ökande beroende mellan länder, vilket lett till ökad samverkan i olika överstatliga organ, exempelvis WTO och FN. EU skapades 1993 för att utöka det sedan tidigare etablerade samarbetet mellan länder inom Europa (EG) till att omfatta en fullständig inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital.[28] Sverige blev medlem i EU

[27] Texten i tabellen utgår från beskrivningar i Digitaliseringskommissionens betänkanden.

[28] Europeiska unionen (EU) är en fördragsbunden union som upprättades den 1 november 1993 och ersatte Europeiska gemenskaperna. Den ansvarar för fullföljandet av den europeiska integrationsprocess som påbörjades 1952 genom upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen som syftade till att få slut på krigen i Europa.

1995.[29] Samarbetet sker inom tio olika politikområden där medlemsländerna deltar. Besluten genomförs på statlig, regional och lokal nivå i Sverige.[30]

På samma sätt som näringslivet behöver utveckla sina affärsmodeller utifrån den efterfrågan och de krav som de nya möjligheterna för med sig, förändras också villkoren för förvaltningens arbete. I centrum för utvecklingen av statlig och offentlig verksamhet står såväl nya logiker och principer vilka får återverkan på arbetssätt, metodutveckling och samarbeten och för hur man genomför politiska uppdrag och möter medborgares och företagares behov och krav.

2.2.1 För politiken krymper världen och komplexiteten ökar

Idag ställs politiken inför att kunna hantera frågor med allt större spännvidd samtidigt som beslutsprocesserna blivit mer komplexa bland annat pga. av att de flesta politikområden påverkas av övergripande frågor som klimatförändringar, ny teknik och välfärdsutveckling. På grund av denna utveckling fokuserar politiken på horisontella områden i allt högre utsträckning. Hållbarhetsfrågor i de tre dimensionerna ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet, digitalisering, kompetensförsörjning, integration etc. står högt på den politiska agendan och påverkar styrningen i de flesta politiska sakområden och i styrsystemet.

Kraven på politiken ökar samtidigt som möjligheterna att påverka faktorer som inverkar på det politiska genomslaget har förändrats. Enskilda länder påverkas i allt högre utsträckning av utvecklingen i andra länder. De stora samtidsutmaningarna som handlar om konkurrenskraft och tillväxt, demografiska förändringar, klimathot och en allt större migration innebär alla ett ökat ömsesidigt beroende mellan länder. Politikens möjligheter att styra samhällsutvecklingen i det egna landet minskar då förutsättningarna för exempelvis välfärd, arbetstillfällen, värderingsutveckling och social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet påverkas av globala skeenden och utvecklingen i andra länder. Under senare år ser vi också en ökande protektionism, exempelvis president Trumps ”America first”-politik och Storbritanniens brexit, som får konsekvenser för politikens möjligheter[31].

Det svenska politiska styrsystemet, och demokratin, står inför flera utmaningar. Systemet med tre nationella politiska styr- och ansvarsnivåer samt den överstatliga nivå som EU utgör innebär att de olika nivåerna är beroende av och styrda, i form av förutsättningar, krav och möjligheter, av nivåerna ovanför den egna och i genomförande, av nivåerna under den egna.

---

[29] https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/safungerareu/sveriges-vag-till-eu-medlemskap/

[30] https://skl.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/eukommunerochlandsting/eupaverkarlokalt.1753.html

[31] Internt arbetsmaterial från omvärldsbevakning och trendområde *”Nya förutsättningar för företagens internationalisering”;* Kommerskollegium (2018) https://www.kommers.se/nyheter/Forcerade-nyheter/Oroande-protektionistisk-utveckling-efter-Trumps-beslut/

De politiska partierna, som är basen för det politiska arbetet och demokratin, har genomgått stora förändringar. De har en medlemsmässig försvagning vilket innebär såväl ökade svårigheter att fungera som arenor för samhällspolitisk medvetenhet, att fånga upp engagemang och initiativ och kanalisera medborgares intressen som att rekrytera förtroendevalda. Detta kan leda till minskad representativitet, minskat förtroende och tillit, ökad politisk polarisering och att olika särintressens inflytande i politiken ökar.

I början av 1960-talet var cirka 1,3 miljoner svenskar, eller var fjärde väljare, medlem i något politiskt parti. Sedan dess har mycket hänt. Såväl antalet partimedlemmar som individer som starkt identifierar sig med ett politiskt parti har sjunkit i Sverige.

Omkring 255 650 svenskar var i början av 2018 engagerade i något parti, vilket motsvarar knappt 2,5 procent av den röstberättigade befolkningen. Det är en siffra som är historiskt låg, men som ändå är något högre än bottennivån som nåddes innan förra valet 2014.[32] Samtidigt som medlemstalen minskar ökar människors intresse för samhällsfrågor[33]. Förväntningarna och kraven på vad politiken ska erbjuda och lösa ökar också i samhället.

Partiernas försvagning som medlemsorganisationer bidrar till att massmediernas betydelse som länk, men även filter, mellan politiken och medborgarna ökar.[34] Medieutvecklingen för också med sig nya utmaningar som påverkar politikens förutsättningar och demokratins funktionssätt. Det finns idag en närmast obegränsad tillgång till nyheter och information från hela världen. Det är positivt men leder också till ökande skillnader i mediekonsumtion. För det första, ju större medieutbudet och möjligheterna att välja är, desto mer selektiva tvingas människor vara när de väljer mellan medier och olika typer av medieinnehåll. För det andra, ju mer selektiva människor tvingas vara när de väljer medier och olika typer av medieinnehåll, desto större betydelse får deras individuella motivationer och förmågor. För det tredje, ju större betydelse människors motivationer och förmågor får, desto större blir skillnaderna i mediekonsumtionen.[35]

Digitaliseringen innebär också att vi i allt högre utsträckning får nyheter i våra sociala medier-flöden som baseras på algoritmer utifrån tidigare intresse, vänners intressen, mm. Eftersom det finns samband mellan vilka medier människor använder och deras kunskaper och deltagande riskerar detta leda till ökande kunskaps- och deltagandeklyftor och vad som har kallats en tvåtredjedelsdemokrati. Utvecklingen innebär att färre kommer att ta del av samma nyhetsmedier och nyheter, vilket kan antas leda till ökade skillnader i verklighetsuppfattningar. Det gäller både vilka frågor människor tycker är viktiga men kanske framförallt hur de uppfattar verkligheten.

---

[32] Dagens Arena (2018), *Här är partierna vars medlemstal ökar och minskar mest.*

[33] Se t.ex. SOM-institutet (2017), *Svenska folkets politiska intresse 1960-2015*.

[34] Framtidskommissionen (2013) *Svenska framtidsutmaningar.* Slutrapport.

[35] Framtidskommissionen (2013) *Svenska framtidsutmaningar*. Slutrapport.

"Den positiva sidan av utvecklingen är att det leder till en ökad mångfald, men den negativa sidan är att det blir svårare att föra en meningsfull debatt om verklighetsuppfattningarna och referensramarna skiljer sig alltför mycket åt".[36]

Detta utgör ett hot mot sammanhållning, tillit till andra och inte minst tillit och förtroende för samhället – politiken, förvaltningen och ytterst demokratin.

2.2.2 Förvaltningens roll och arbetsformer förändras och krav på effektivitet ökar

I en tid av osäkerhet och ökande förändringstakt ställs höga krav på den offentliga förvaltningen att identifiera åtgärder och insatser som är träffsäkra och på att utveckla arbetsformer som genererar önskvärd nytta och på så sätt bidra till att offentligt finansierad verksamhet är effektiv. När ekonomins organisation och funktionssätt förändras, ökar kraven på att politik och främjandesystem följer med i utvecklingen och på att använda arbetssätt för att snabbare lära sig vilka policyåtgärder som faktiskt fungerar i praktiken och ger resultat.[37]

Under 2000-talet har förvaltningspolitiken, dvs. de idéer och åtgärder som finns avseende den offentliga sektorns organisation och arbetssätt, förändrats för att möta samhällsutvecklingens förändrade förutsättningar. I den förvaltningspolitiska propositionen[38] slås fast att den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige och att en välfungerande förvaltning är grundläggande för att uppnå en hållbar tillväxt och ett välmående Sverige. Det övergripande målet för förvaltningspolitiken betonar att förvaltningen ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.[39]

---

[36] Framtidskommissionen (2013) *Svenska framtidsutmaningar.* Slutrapport, sid 183.

[37] Entreprenörskapsforum (2018), *Navigera under osäkerhet. Entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018.

[38] https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2010/03/prop.-200910175/

[39] Regeringens proposition 2009/2010:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

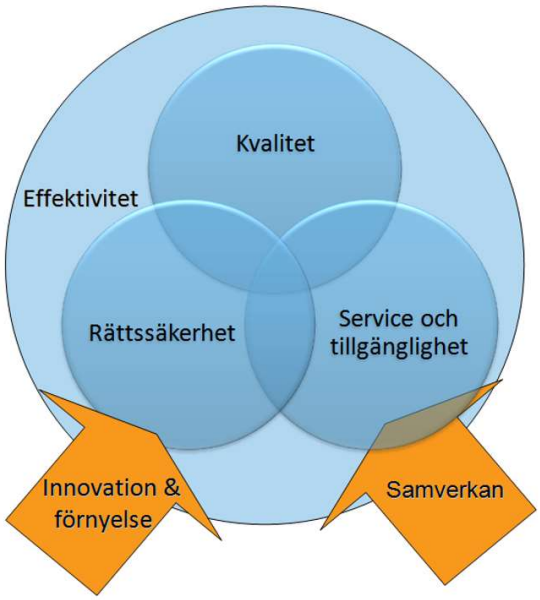


Bild 7. En konceptuell bild av hur värden i det förvaltningspolitiska målet förhåller sig till varandra. Källa: Statskontoret[40]

När samhällsutvecklingen innebär en förändrad (försvagad) ställning för de politiska partierna som länk mellan medborgare och deras valda representanter, för att fånga upp behov och idéer, och legitimiteten för det politiska systemet riskerar att urholkas försvåras även möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande.[41] Politiskt ansvarsutkrävande är en viktig del i en representativ demokrati. Som ett svar på utvecklingen kan den förstärkning av förvaltningens roll i att fånga upp, tolka och utveckla verksamheter som möter medborgares, företags och andra aktörers behov och krav förstås. Förvaltningar riktas allt mer in på att ha medborgarens eller företagens (dvs. användaren av en tjänst eller mottagaren av ett stöd) behov och krav i centrum för sitt arbete. Digitaliseringen och de tjänster som kan utvecklas i och med den nya tekniken har sin styrka i att de fungerar personaliserat för den enskilde användaren (individer, företag, samarbetspartners, etc.) vilket ger ökade möjligheter för förvaltningens förändrade roll – de offentliga tjänsterna kan individualiseras. Det väcker i sin tur frågor om vad som kan anses vara likvärdigt och rättvist. Om det tidigare var att *insatsen från* det offentliga skulle vara likvärdig i så hög utsträckning som möjligt (inifrån–ut), kan man se en utveckling där *utfall, effekt, nytta och resultat* kommer att spela en större roll i bedömningen av vad som är likvärdigt och rättvist (utifrån–in).

Samarbete och samverkan blir genom utvecklingen avgörande på helt nya sätt. Idag sker i allt högre utsträckning förbättringar av offentlig verksamhet ihop med användarna vare sig det rör medborgare, företag eller andra aktörer. Genom detta medskapande utvecklas

[40] Statskontoret (2011), *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten* (2011:9).

[41] Demker, M. och Bjereld, U. (2016) *Medborgarskap och delaktighet*, i temarapport *Det sociala kontraktet i en digital tid*, i Digitaliseringskommissionen (2016), *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter.* SOU 2016:85.

offentlig verksamhet med ett fokus på nytta för användaren. Utvecklingen sker i samarbete med entreprenörer och företag som utvecklar och levererar lösningar. Utöver dialoger och olika former av piloter, agila och iterativa processer utgör analyser av data en resurs för att förbättra tjänster och inriktning i insatser.

Under senare år har tillit till och inom offentlig sektor lyfts fram som ett viktigt område för att förbättra offentlig verksamhet och för att skapa förtroende för det demokratiska systemet – politiken och förvaltningen - hos såväl medborgare som medarbetare och samarbetspartners inom styrsystemet, i näringslivet och i civilsamhället. Medarbetarna i offentlig verksamhet har satts i fokus för utveckling av styrningen. Tillitsdelegationen har i uppdrag att främja arbetet med att ta till vara medarbetares kompetens till nytta för medborgare och företag.[42]

Forskning pekar på fem centrala byggstenar som påverkar hur förtroende uppstår och förändras. Det handlar om hur människor, inklusive medarbetare och chefer, uppfattar institutionerna och deras agerande i olika avseenden.[43]

- Institutionens förmåga/kompetens. Gör institutionen ett bra jobb?
- Institutionens integritet. Utför institutionen sina uppgifter opartiskt och rättvist?
- Institutionens empati. Visar institutionen välvilja?
- Institutionens transparens. Spelar institutionen med öppna kort?
- Upplevd värdegemenskap med institutionen. Delar vi värderingar?

Förvaltningens uppdrag handlar således såväl om att utföra de politiska uppdragen med så hög kvalitet och effektivitet som möjligt som att stärka förtroendet för offentlig verksamhet och det demokratiska och politiska systemet.

Den offentliga sektorn utgör en stor del av svensk ekonomi. Den offentliga sektorns utgifter motsvarar nära hälften av Sveriges BNP. Värdet av den offentliga upphandlingen motsvarar en sjättedel av BNP.[44] Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP påverkas av totala BNP, vilken har ökat i Sverige de senaste åren. År 2016 hade den offentliga sektorn utgifter på omkring 2 150 miljarder kronor. Jämfört med många andra OECD-länder har Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna en stor offentlig sektor. I absoluta tal har utgifterna stadigt ökat över tid. De senaste tio åren har utgifterna räknat i fasta priser ökat med 16 procent.[45]

---

[42] Kommittédirektiv 2016:51, *Tillit i styrningen*. https://www.regeringen.se/49e316/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651

[43] Statskontoret (2017), *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018.*

[44] Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2018), *Statistik om offentlig upphandling 2018*. Upphandlingsmyndighetens rapport 2018:2; Konkurrensverkets rapport 2018:09.

[45] Statskontoret (2018). *Offentliga sektorn i korthet,* sid. 23.

Utgiftsutvecklingen ses som oroande för den framtida ekonomiska hållbarheten. De ökande utgifterna beror bl. a. på den demografiska utvecklingen, i synnerhet på att befolkningen blir allt äldre. Den höjning av pensionsåldern som genomförs 2019–2023 är ett sätt att möta utvecklingen. Även antalet barn och unga ökar sedan 2012. Allt detta ökar behovet av vård, skola och omsorg vilket leder till att kommunernas utgifter för välfärdstjänster ökar. Framförallt kan det bli kritiskt när nedgångar i ekonomin sker. En förändring under perioden 2005 till 2015 är att tillväxtfrågor och främjande av företagande är prioriterade områden för att möta samhällsutveckling och att en real höjning skett inom utgiftsområdet för näringslivsfrågor med 0,4 procent.[46]

[46] Statskontoret (2018). *Offentliga sektorn i korthet.*

3 Omvärldsutvecklingens påverkan

I följande avsnitt analyseras på vilket sätt de omvärldstrender som beskrivs i kapitel 2 kommer till uttryck i förändrade förutsättningar för främjande av hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt.

3.1 Hållbar näringslivsutveckling och stärkt konkurrenskraft

Offentliga aktörer har under lång tid spelat en roll för näringslivsutveckling och tillväxt i olika delar av landet men den har varierat över tid.[47] I samband med ekonomins ökade internationalisering, politikens liberalisering, ökad urbanisering och kunskapssamhällets framväxt har den politiska ansatsen förändrats sedan 1980- och 90-talen. Inriktningen under senare tid handlar om att skapa goda generella förutsättningar för näringslivet, och målet för politiken inom området är *att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag*[48]. Ramverket som omgärdar näringslivet kan sägas inbegripa många olika dimensioner däribland, lagar och regler, skatter och andra förutsättningar som påverkar företagande. Sådana förutsättningar är exempelvis forskning, innovation och utbildning men även tillgång till grundläggande faktorer som infrastruktur och kommunikationer. Säkerställande av tillgång till service och kvalificerad arbetskraft i alla delar av landet är i fokus.

Den välfärdspolitiska roll som regionalpolitiken tidigare haft har tonats ner till förmån för en tillväxtinriktad politik med fokus på att initiera och stödja nyskapande och nyföretagande i stödområdet.[49]

[47] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige.* Rapport 0257.

[48] UO 24 Näringsliv, https://www.regeringen.se/4a65cf/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/utgiftsomrade-24-naringsliv.pdf

[49] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige.* Rapport 0257, sid. 29.

Bild 8. Trender inom hållbar näringslivsutveckling

3.1.1 Hållbart samhälle – ett överordnat mål

Samhällsutvecklingen de senaste decennierna har på ett genomgripande sätt påverkat jordens miljö och klimat. En snabbt växande medelklass och en alltmer köpstark befolkning leder till ökad konsumtion och som följd en allt snabbare förbrukning av resurser, material och energi till produktion och distribution samtidigt som avfallsmängder och utsläpp ökar globalt. Att finna sätt att producera och konsumera inom planetens gränser har därför i allt högre grad uppmärksammats, och det kommer att kräva betydande omställningar för att minska det klimatmässiga avtryck som inte minst den globalt växande medelklassens konsumtion skapar.

På senare år har hållbarhetsfrågorna kommit att ta allt större plats i samhällsdebatten. Dagens produktions- och konsumtionsmönster är allt mer ifrågasatta. Tillväxt som mål och begrepp problematiseras, bl.a. utifrån vad som driver tillväxt. Inte minst den ökande konsumtionen ifrågasätts, men även tillväxttanken som sådan, hur den mäts idag och kopplingen mellan tillväxt, välfärd och hållbarhet över tid.[50] En långsiktigt hållbar utveckling är ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”.[51] Den ekonomiska tillväxten har spelat en viktig roll för samhällets utveckling, men ekonomisk tillväxt leder inte per automatik till ökad välfärd och löser inte heller de samhällsutmaningar vi står inför. Ändå är tillväxttanken central i många utvecklingsstrategier (nationella och

[50] OECD (2018), *Beyond GDP. Measuring what counts for economic and social performance*; KTH (2018), *Framtider bortom BNP-tillväxt*. Slutrapport.

[51] Definition hämtad från FN-rapporten *Vår gemensamma framtid* (Brundtlandrapporten).

regionala). I takt med att frågor om klimat, miljö och social rättvisa flyttat högre upp på agendan har efterfrågan på kompletterande mått till BNP för bättre helhetssyn ökat.

Samtidigt är hållbarhet idag en av de viktigaste faktorerna för ökad konkurrenskraft för företag. Näringslivet har en central roll i omställningen till ett hållbart samhälle och utvecklingen går snabbt inom svenskt näringsliv. Sverige har kommit längst i världen tillsammans med övriga nordiska länder i detta arbete.[52] Ett konkurrenskraftigt näringsliv är grundläggande för ett lands ekonomiska utveckling då det skapar arbetstillfällen och skatteintäkter som främjar en ökad välfärd. Näringslivet är också leverantörer av tekniska lösningar och tjänster som hanterar miljö och klimatutmaningar. Entreprenörer utvecklar och bidrar med nya lösningar av såväl teknisk som social karaktär. Nya sätt att organisera produktion, en ökande tjänstefiering i näringslivet och utveckling och användning av nya material är centrala för omställningen mot mindre klimatpåverkan och för att skapa värde såväl ekonomiskt som socialt.

Tillväxtverket har till uppgift att främja hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt[53] och under senare år fått uppdrag som har sin utgångspunkt i olika aspekter av hållbarhet. Uppdragen är inriktade på att bidra till strukturella förändringar i näringslivet och på att insatserna ska såväl nå som tillvarata bredare grupper kompetenser, inte minst inom socialt företagande och inkluderande företag för att främja integration. Under 2018 fick myndigheten uppdrag rörande landsbygdernas utveckling och att stödja kommuner med socialt utsatta områden. Kunskap rörande hur entreprenörskap och ett konkurrenskraftigt företagande kan främjas i denna kontext behöver fortsatt utvecklas. Företagande främjas i allmänhet av täta miljöer som karaktäriseras av att det finns en kritisk massa av kompetens, idéer och mötesplatser, samt kapital, etc.[54]

3.1.2 Konkurrenskraft svår att främja och komplexiteten ökar

En viktig del av näringspolitiken syftar till att bidra till så bra förutsättningar som möjligt för företagande. Ett särskilt fokus ligger på att små och medelstora företag ska komma igång, växa och bli konkurrenskraftiga. Små och medelstora företag utgör en betydande del av det svenska näringslivet, i termer av antal företag och antal anställda. Dessa är avgörande för att skapa sysselsättning och tillväxt, men även för att ge förutsättningar för ett långsiktigt hållbart samhälle.

Över tid har antalet företag ökat. I Sverige finns drygt 1,2 miljoner företag, allt från lokala enmansföretag till globala koncerner. År 2018 utgjorde företag med 0 anställda 72,4 procent (889 748 st) och företag med 1–4 anställda 20,2 procent (248 324 st) av det totala

[52] The 2018 SDG Index and Dashboards Report, http://www.sdgindex.org/

[53] Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

[54] Dessa aspekter avhandlas i det forskningsområde som växte fram under 1990-talen och benämns ”den nya ekonomiska geografin”; se exempelvis Paul Krugman.

antalet företag (1 228 854 st).[55] Detta innebär att 92,6 procent av företagen i Sverige har upp till 4 anställda.

Från Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet* framgår att den absoluta merparten av företagsstocken i Sverige, över 99 procent, är småföretag med upp till 49 anställda. De stora företagen med 250 eller fler anställda utgör endast 0,1 procent av antalet företag i näringslivet.

Storleksklass	Antal företag	Andel företag	Anställda i företag	Andel anställda i företag
0-49 anställda	1 091 377	99,4%	1 260 694	47%
50-249 anställda	5336	0,5%	514 592	19%
250+ anställda	1002	0,1%	935 721	35%
Summa	**1 097 715**		**2 711 007**	

Bild 9. Antal och andel företag och anställda 2015, fördelat på företagsstorlek. Källa: Tillväxtverket (2017), *Företagens villkor och verklighet.* Rapport 0232

De minsta företagen är många till antalet, och de har en betydande roll i ekonomin, framförallt för sysselsättningen. Antalet soloföretag har ökat i snabb takt. Detta kan vara en följd av ekonomins utveckling av arbetssätt och ersättningsformer, exempelvis den s.k. gig-ekonomin. Storföretagen, trots sin ringa andel, står dock för 35 procent av antalet anställda i näringslivet och för cirka 40 procent av omsättningen och förädlingsvärdet.[56] Betydelsen av att följa företagens utveckling, storleksmässigt, branschmässigt och i olika delar av landet är avgörande för att kunna utveckla våra satsningar, bl.a. genom differentierade insatser för bästa möjliga träffsäkerhet.

Begreppet konkurrenskraft används för att beskriva exempelvis företags och branschers förmåga att konkurrera på marknaden men kan även avse regioners och länders kapacitet att bygga konkurrensfördelar. Idag är konkurrensen global vilket medför både nya möjligheter och utmaningar. Det skapar en situation där förmågan att möta en allt snabbare och mer mångbottnad föränderlighet är en förutsättning för att upprätthålla och utveckla konkurrenskraften. Att följa konkurrenskraftens utveckling är viktigt. Det handlar om ekonomisk förnyelseförmåga och möjligheter att stärka förutsättningarna för entreprenörskap och växande företag. Det gäller sammantaget hur väl förnyelsen fungerar i hela eller delar av den svenska ekonomin.

Ett företags konkurrenskraft kan betraktas utifrån hur mycket värde som kan skapas givet en viss resursmängd som satsas i produktionen. Det handlar således om hur produktivt företaget är i dess användning av arbetskraft och/eller kapital för att skapa värde. Även

[55] SCB, Antal arbetsställen och företag fördelat på storleksklass https://www.scb.se/vara-tjanster/foretagsregistret/aktuell-statistik-fran-foretagsregistret/ Hämtad 2019-02-25.

[56] Tillväxtverket (2017), *Företagens villkor och verklighet 2017*. Huvudrapport.

användning av innovation och nya tekniska landvinningar bidrar till att stärka konkurrenskraften då detta förändrar relationen mellan det värde som skapas och insatser i produktionen.[57] Konkurrenskraft speglar alltså relationen mellan värdet som skapas och den kostnad som företaget har (i termer av kapital eller personal) för att skapa detsamma. Ett företag som kan vinna och behålla marknadsandelar i konkurrens med andra företag är ett kännetecken på konkurrenskraft.[58]

För att främja konkurrenskraft krävs flera samverkande förutsättningar. Förutom ett ändamålsenligt regelverk, tillgång till marknader och attraktiva miljöer för företagande och boende, utgör arbetskraft med relevant kompetens en viktig komponent för tillväxt. Andra nödvändiga faktorer är tillgången till finansiering och infrastruktur. Dessa områden ställer därför krav på återkommande analyser av företagandet och dess villkor. Sammanfattningsvis är ett konkurrenskraftigt näringsliv beroende av många olika faktorer där näringspolitikens genomförande utgör endast en del i en större helhet.

3.1.3 Internationalisering är historiskt viktig men sker i långsam takt

Svenska storföretag har sedan länge haft en betydande internationell verksamhet och dessa företag har varit viktiga för att sprida svenska innovationer och Sveriges varumärke i omvärlden. Sverige, med en liten hemmamarknad, har ett stort beroende av handel med omvärlden. Efter en tillfällig nedgång i samband med finanskrisen 2008–2009 har världshandeln åter börjat öka, och 2017 uppgick den svenska exportens andel av Sveriges BNP till över 40 procent. Till största del består exporten av varuexport, men tjänsteexporten ökar i en snabbare takt relativt varuexporten.

Spelreglerna och de tekniska möjligheterna för hur företag kan utvecklas och växa har förändrats i grunden under de senaste decennierna. En konsekvens av detta är att många fler företag agerar på globala arenor och att många fler har lärt sig att utnyttja de möjligheter som erbjuds på en global marknad. Även företag utan direkt koppling till en större omvärld påverkas av att ekonomier har blivit allt mer globala. Ingen del av ekonomin i landet är således avskild från skeenden och förändringarna i omvärlden.[59]

Trenden i det svenska näringslivet har över tid varit en ökad internationalisering. Globaliseringen har inneburit minskade kostnader för kommunikationer och transaktioner över gränser, vilket medfört att världen i viss mening har krympt. Tidigare utmaningar kopplade till exempelvis kulturella skillnader kan överbryggas genom att teknologier möjliggör nya sätt att kommunicera och interagera. De stora multinationella

---

[57] Produktivitet uttrycker förhållandet mellan det värde som uppkommer i produktionen och den insats som görs. Ett vanligt mått som används är arbetsproduktiviteten som visar hur stort värde som uppkommer i förhållande till insatsen av arbetskraft. Totalfaktorproduktiviten, TFP, är ett annat mått som används och som visar hur tekniska framsteg förändrar produktionen; hämtat från https://www2.jordbruksverket.se/download/18.1ff7bad114a6b99118ed6d39/1419234062909/ra14_26.pdf

[58] Resonemanget är hämtat från Tillväxtverket (2018), *Industrins tillväxt och konkurrenskraft*,

[59] Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender 2018*, sid 57.

företagen har varit ledande i denna utveckling, men även många små och medelstora företag har blivit mer internationellt inriktade.

När affärsverksamhet sker över nationsgränserna leder det till ökade incitament för företagen att stärka sin konkurrenskraft[60] samtidigt som det är ett tecken på konkurrenskraft genom att företag lyckas konkurrera på en främmande utländsk marknad. Internationalisering är således såväl en utmaning för företag, som därigenom är tvungna att konkurrera med inhemska företags kunskapsövertag om den egna marknaden, som en möjlighet att stärka sin konkurrenskraft genom att lära sig om nya marknader, teknologier, skaffa nya kompetenser, osv.

Den svenska utrikeshandeln växte snabbare än BNP fram till finanskrisen år 2008–2009. I samband med krisen föll utrikeshandeln till en lägre nivå och har sedan dess inte kommit upp till samma nivå som år 2008, mätt som andel av BNP. I absoluta tal har dock både varu- och tjänsteexporten ökat under perioden 2000–2017 och är nu åter högre än innan finanskrisen. Varuexporten är klart större, men exporten av tjänster ökar i betydligt snabbare takt. Sett till varuexporten, är det dock fortfarande storföretagen som står för den dominerande delen av värdet, cirka 60 procent. Men ökningstakten är snabbare i de små och medelstora företagen.[61]

För näringslivets som helhet, är det en större andel företag som är internationaliserade ju större företaget är. Trenden är mot en ökande internationalisering överlag, men det går relativt sakta. Ser vi till utvecklingen över tid när det gäller andelen större småföretag (10–49 anställda) som exporterar så är den relativt konstant, medan andelen exporterande soloföretag ökat under samma period.

[60] Tillväxtverket (2015), *Näringslivets internationalisering tar nya vägar.* Info 0608.

[61] Tillväxtverket (2018), *Nya trender inom export och import.* Rapport 0261.

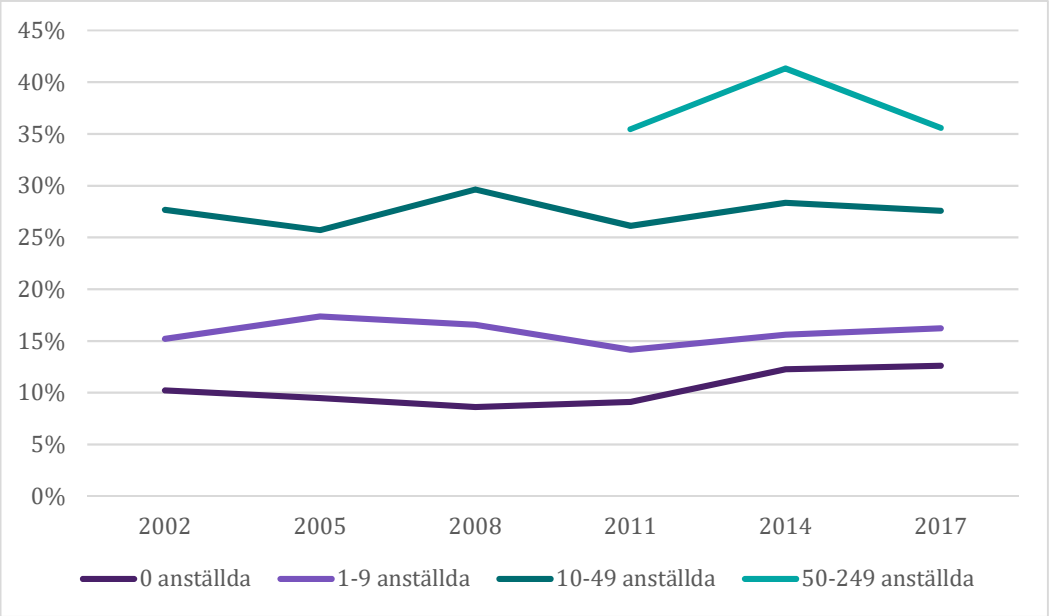


Bild 10. Andel företag som exporterar, uppdelat på storlek. Källa: Tillväxtverket (2018), *Nya trender inom export och import*. Rapport 0261[62]

Mot bakgrund av att andelen av värdeökningen av exporten är allra högst bland soloföretagen kan man dra slutsatsen att det är ett mindre antal företag i denna kategori som står för ökningen. Detta skulle t.ex. kunna förklaras av att dessa företag har en verksamhet som är internationellt skalbar. En ökad kunskap om vilka dessa soloföretag är, och inom vilka branscher de verkar, kan vara värdefull för myndighetens utveckling av insatser för att främja småföretags internationalisering.

[62] Anmärkning: Medelstora företag med 50–249 anställda ingick inte i undersökningen år 2002–2008. Därför saknas det siffror för dessa företag för dessa år. Siffrorna har tagits fram med hjälp av harmoniserad tidseriedatabas, de kan därför skilja sig lite från de värden för 2017 som presenteras på andra ställen i rapporten.

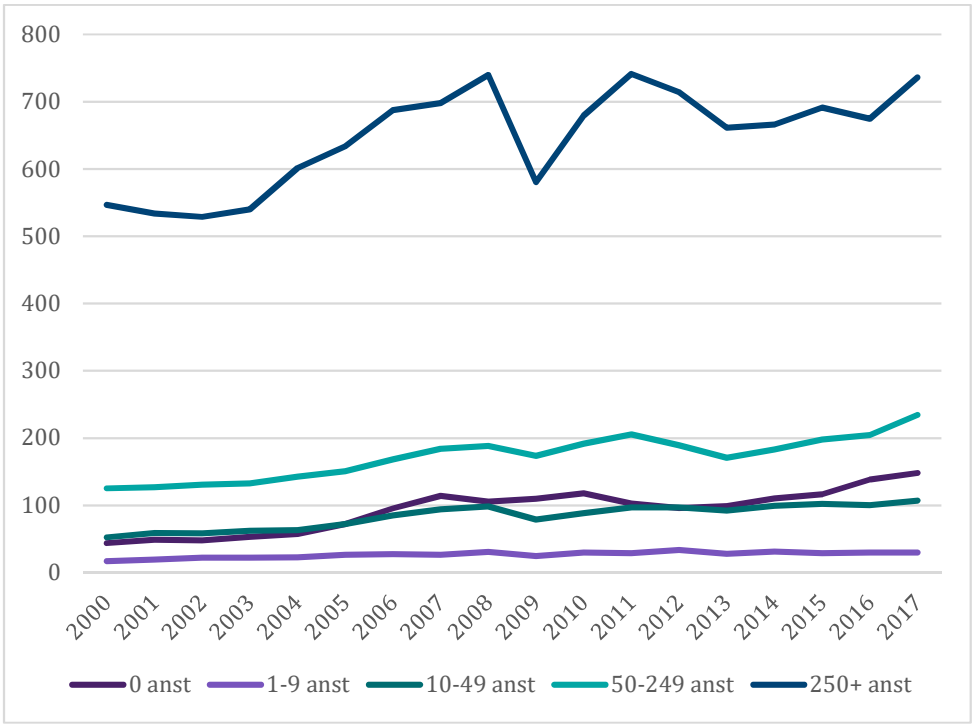


Bild 11. Sveriges varuexport år 2000–2017 i miljarder kronor löpande priser, uppdelat på företagsstorlek. Källa: Tillväxtverket (2018), *Nya trender inom export och import*. Rapport 0261[63]

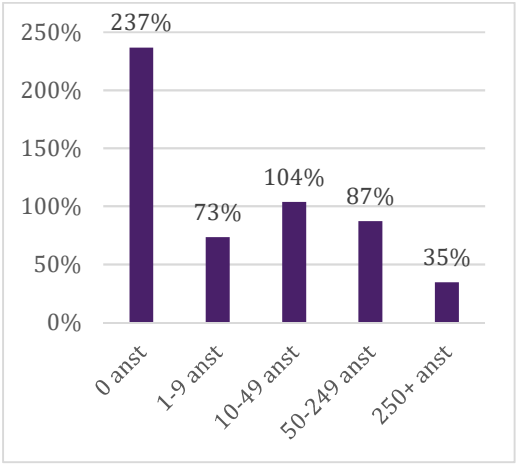


Bild 12. Sveriges varuexport år 2000–2017 i miljarder kronor löpande priser, uppdelat på företagsstorlek. Ökning i procent. Källa: Tillväxtverket (2018), *Nya trender inom export och import*. Rapport 0261[64]

Mot bakgrund av en liten svensk hemmamarknad är internationalisering en viktig del i att kunna växa som företag. En viktig aspekt av främjandet på nationell nivå bör således

[63] Anmärkning: Observera att för handeln inom EU är endast de företag med som rapporterat handel över gällande tröskelvärdet. Värdena kan därför vara underskattade.

[64] Anmärkning: Observera att för handeln inom EU är endast de företag med som rapporterat handel över gällande tröskelvärdet. Värdena kan därför vara underskattade.

fokusera på att minska trösklarna för internationalisering och identifiera vilka företag som har förutsättningar att växa internationellt och utveckla stöd till dessa.

3.1.4 Fler områden utgör grundläggande förutsättningar/”hygienfaktorer”

Ett företagsklimat som främjar företagande, skapar arbetstillfällen och ger skatteintäkter är avgörande för näringslivets utveckling. Världsbanken rankar årligen världens ekonomier utifrån faktorer i de ramverk som omgärdar företagande. Sveriges är bland de bäst placerade länderna i en internationell jämförelse, med en 12:e plats 2019.[65] Sveriges position i förhållande till viktiga konkurrentländer har dock försämrats under de senaste mätningarna. Det är ett mönster som framgår av flera index.[66]

Företags möjligheter att skala upp sin verksamhet förenklas i en miljö med närhet till finansiering, kompetens, andra ekonomiska aktiviteter, utbyggda transport-infrastruktursystem, innovativa miljöer såsom universitet och högskolor och andra former av mötesplatser, etc.[67] Att säkerställa tillgången till grundläggande förutsättningar för företagande, såsom bredband, tillgång till infrastruktur för såväl transporter av gods och av personer, och tillgången till el har uppmärksammats under en längre tid. Inte minst har kapacitetsbegränsningar i elnäten varit omskrivet i medierna, då det har fått som konsekvens att olika regioner behövt tacka nej till större investeringar på senare tid.[68] Om inte elnäten hänger med i den samhällsutveckling vi ser idag så hotas både näringslivets omställning och tillväxt i Sverige.[69]

Lagar och myndighetsregler kan upplevas som hinder för företagandet. En viktig aspekt av företagsklimatet är att de myndigheter, till exempel kommunen, som företagen möter är tillgängliga, ger god service samt agerar rättssäkert och effektivt när det handlar om myndighetsutövning.[70] Lagar som upplevs som hindrande kan givetvis till del även bero på att lagstiftningen ej är i takt med omvärldsutvecklingen. Det som är möjligt tack vare ny teknik eller annat är inte nödvändigtvis önskvärt eller görbart utifrån hur lagar är stiftade, vilket kan uppfattas som hindrade av utvecklingen.

Tillgång till arbetskraft, med rätt kompetens, är en grundförutsättning för företag att kunna växa och vara konkurrenskraftiga. Att hitta medarbetare med rätt kompetens och erfarenheter har på senare tid uppmärksammats som ett stort tillväxthinder för svenska

---

[65] Världsbanken (2019), *Doing Business 2019* http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/sweden# hämtat januari 2019.

[66] Ratio (2018), *Innovationspolitik för tillväxt*, sid 55.

[67] Internt arbetsmaterial, Trendområde *Regionala förutsättningar förändras*

[68] https://www.fplus.se/akut-elbrist-stoppar-investeringar-i-hela-landet/a/l12aGy, https://www.svk.se/om-oss/nyheter/allmanna-nyheter/bade-kort--och-langsiktiga-losningar-behovs-for-att-mota-kapacitetsbristen/

[69] https://www.energiforetagen.se/pressrum/nyheter/2018/september/tranga-elnat-allvarligt-hinder-for-tillvaxt/

[70] Arena för tillväxt (2019), *Samverkan som gör skillnad*, sid 29.

företag.[71] Att en majoritet av de som står utanför arbetsmarknaden saknar relevant utbildning och kompetens, och därmed står långt från arbetsmarknaden, utgör också en del av kompetensförsörjningsproblematiken.

En ökad förändringstakt och komplexitet i näringsliv och arbetsliv leder till ökade krav på förnyad och utvecklad kompetens. I ett alltmer föränderligt arbetsliv ökar behoven av specialisering och krav på spetskunskap. Samtidigt tenderar många arbeten vara mer komplexa och abstrakta, där förmågan att själv kunna definiera sin roll och sina uppgifter blir allt viktigare. Därför blir det livslånga lärandet allt mer nödvändigt.[72]

Likaså har bostadsmarknadens funktionssätt blivit ett allt tydligare problem för företagen och för rörligheten på arbetsmarknaden när personer inte kan flytta dit arbetstillfällena finns pga. svårigheten att hitta en bostad.

Utmaningar kopplade till kompetensförsörjning innebär att organisationers interna arbete med ledarskaps- och medarbetarfrågor blir allt viktigare, exempelvis för att säkerställa att företaget är en attraktiv arbetsplats för att kunna locka till sig kompetens. Det innebär att arbetsgivare behöver arbeta aktivt med att attrahera, rekrytera, motivera och behålla personal – de behöver arbeta med sitt arbetsgivarvarumärke.[73]

3.1.5 Teknikutvecklingen innebär nya affärsmodeller

Den utveckling vi står inför kallas av många för den fjärde industriella revolutionen och den kännetecknas av teknologisk utveckling, innovationer och nya organisationsformer.[74]

---

[71] Bl.a. Tillväxtverket (2017) *Företagens villkor och verklighet 2017*, Rapport 0232, visar att tillgång till lämplig arbetskraft är det största tillväxthindret för små och medelstora företag.

[72] Internt arbetsmaterial, Trendområde *Ökad kunskapsintensitet i arbetsliv/näringsliv.*

[73] https://www.tholin.se/artiklar/attraktiv-arbetsgivare/, hämtad januari 2019.

[74] Termen användes för första gången vid Hannovermässan, en industrimässa i Hannover, år 2011, där temat var Industri 4.0. den fjärde industriella revolutionen. De tre första industriella revolutionerna är ångmaskinen, elektriciteten och elektroniken.

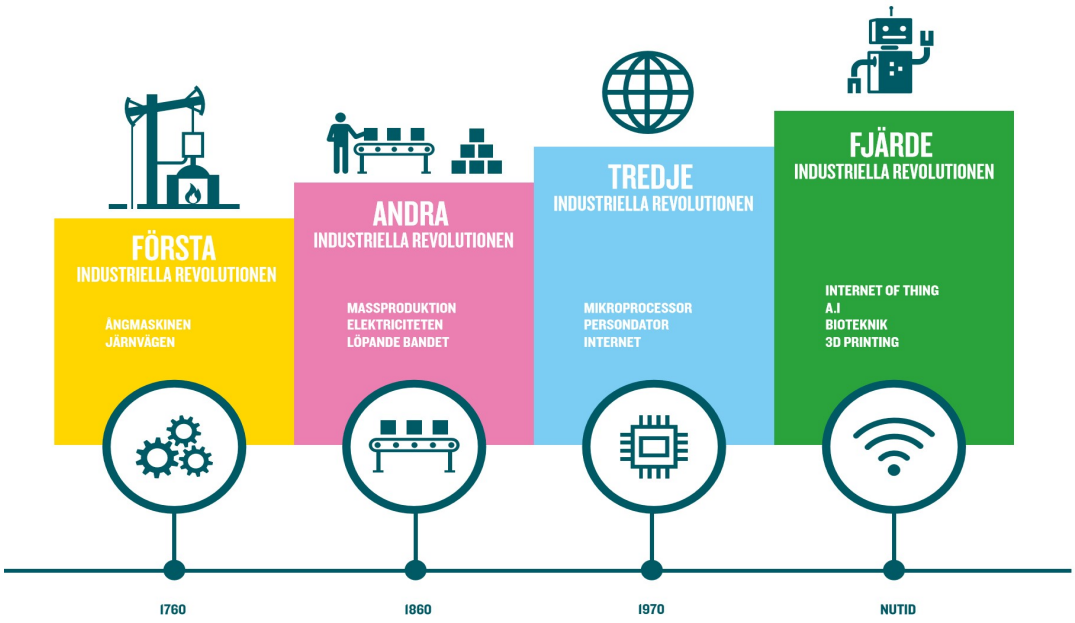


Bild 13. De fyra industriella revolutionerna[75]

Det som kännetecknar och skiljer den fjärde industriella revolutionen från de tidigare är bland annat att det sker en fusion av teknologier och system: fysiska, biologiska och digitala. Integrering av människan med it och annan teknik går snabbt. Genom utveckling av och samverkan mellan fenomen som exempelvis robotar, artificiell intelligens, internet, bioteknik och 3D-printing tar mänskligheten ett nytt språng mot att upphäva människans naturliga begränsningar. Det handlar både om material i kläder eller tabletter med sensorer som mäter saker i kroppen, såsom behov av medicindos eller näring, som teknik som integreras för att förstärka funktioner såsom muskelkraft, syn, hörsel etc. som fungerar som hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar.

Teknikutvecklingen av robotar går fort genom användning av digitalisering, automation och AI. Sedan ett par år tillbaka har robotar utvecklats så att de är medvetna om och kan fungera i sin omgivning. Det gör att människor och robotar kan arbeta och befinna sig sida vid sida.[76] Robotar har i stor utsträckning utvecklas för att i huvudsak utföra det som är farligt, tråkigt och smutsigt (dangerous, dull and dirty).

Teknologiskiften innebär att nya kompetenser och en ny affärslogik introduceras i en mogen bransch[77] samt att etablerade företag och teknologier utmanas till förmån för nya

[75] Lindahl (2017), *Den fjärde industriella revolutionen. Innebörd och konsekvenser för Sverige och svenska företag,* sid. 5.

[76] Institutet för framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? Den digitala kommunen*. En underlagsrapport till Kommunutredningen (Fi 2017:02).

[77] Ratio (2018), *Innovationspolitik för tillväxt*, sid 49.

konkurrerande. När nya möjligheter till värdeskapande uppstår riskerar tidigare dominerande aktörer att basen på vilka de byggt sin verksamhet helt stöps om.

En av de stora utmaningarna kring den fjärde industriella revolutionen handlar om skapandet av lämpliga spelregler i form av lagstiftning för att understödja utvecklingen samtidigt som riskerna för enskilda individer och för marknaden begränsas.[78]

Med sin högteknologiska profil och förhållandevis starka konkurrenskraft bör Sverige kunna dra god nytta av den snabba teknologiutvecklingen. Vi satsar i europeisk jämförelse mycket på FoU och har en relativt god förmåga till strukturomställning; förutsättningar finns för att inom vissa branscher/nischer vara globalt ledande. Däremot finns det tecken på att Sverige och Europa halkar efter i en internationell kontext med avseende på användningen av digitaliseringens möjligheter.[79]

3.2 Hållbar regional tillväxt – ökade inom- och mellanregionala skillnader

Sverige har haft en positiv ekonomisk utveckling under det senaste decenniet. Den positiva utvecklingen för riket kan kontrasteras mot en mer splittrad utveckling på regional nivå. Som i många andra industriländer är regionala skillnader i ekonomisk tillväxt oförändrade medan skillnader mellan länderna tycks bli mindre över tiden. Den regionala tillväxtpolitikens mål är att nå *utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft*.[80] Detta innebär att alla delar av landet måste få utvecklas utifrån sina förutsättningar.[81]

Platsers, städers och regioners framgångar hänger tätt ihop med unika förutsättningar som inte lätt kan kopieras. Det är heller inte en enskild faktor som är avgörande för framgång, utan snarare handlar det om en kombination av olika gynnsamma omständigheter som gör att vissa företag och regioner är framgångsrika och andra inte. Att identifiera och utveckla regioners och platsers unika konkurrensfördelar är således ett nödvändigt steg i det regionala tillväxtarbetet.[82] Därigenom är kunskap om platsens specifika förutsättningar viktig för utformandet av en effektiv politik.[83]

---

[78] Lindahl (2017*), Den fjärde industriella revolutionen – Innebörd och konsekvenser för Sverige och svenska företag*, sid. 11.

[79] Se exempelvis BCG (2017), *Bigger, Bolder, and Faster: The Digital Agenda for Nordic Companies*; BCG (2018), *Think big, start small, scale fast*; IT&Telekomföretagen (2017), *Etta eller nolla? En rapport om digitaliseringen av Sverige*,

[80] UO 19 Regional tillväxt https://www.regeringen.se/4abb08/contentassets/d13d35490a9f470a87b885188587b5ae/utgiftsomrade-19-regional-tillvaxt.pdf

[81] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 20.

[82] Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender 2018*, sid 8.

[83] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 20.

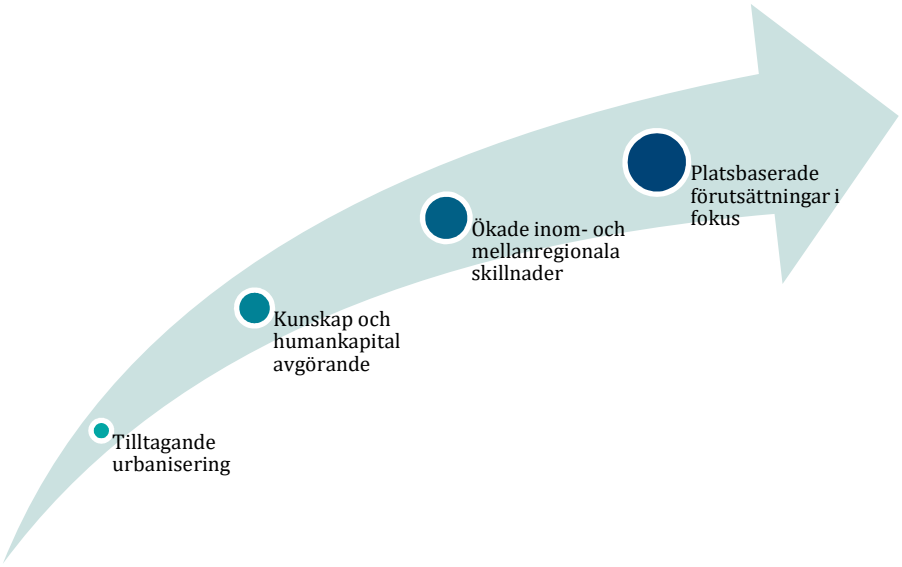


Bild 14. Trender som påverkar regional tillväxt och utveckling

3.2.1 Tillväxten sker framför allt i städerna

Samhällsutvecklingen har inneburit en koncentration av ekonomiska aktiviteter till storstadsregioner och regioner med större städer.[84] Städer uppfattas mer attraktiva för näringslivet och dess utveckling, och stadens funktion som arena för kreativitet och spridning av idéer har lyfts fram inom forskningen.[85] Urbaniseringen tilltar vilket i praktiken handlar om att människor i arbetsför ålder flyttar till städerna. Detta förväntas fortsätta de närmaste decennierna vilket för många mindre kommuner innebär krympande resurser såväl i form av skattebaser, andel i arbetsför ålder och tillgång till kompetent arbetskraft. Det innebär utmaningar för välfärden och dess finansiering, såväl nationellt som i olika delar av landet.

Samtliga län har haft en positiv befolkningsutveckling de senaste åren. Men även om befolkningen i länen som helhet ökar, minskar befolkningen i vissa länsdelar. En orsak till detta är demografiska obalanser med relativt sett få kvinnor i fertil ålder vilket resulterar i ett lågt barnafödande. Vi ser således tilltagande inomregionala skillnader med exempelvis en större befolkningsökning i länens residensstäder jämfört med mer glest befolkade områden.[86]

[84] Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender 2018*, sid 8.

[85] Internt arbetsmaterial, Trendområde *Regionala förutsättningar förändras*. Exempelvis forskare som Richard Florida och Jane Jacobs.

[86] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 21.

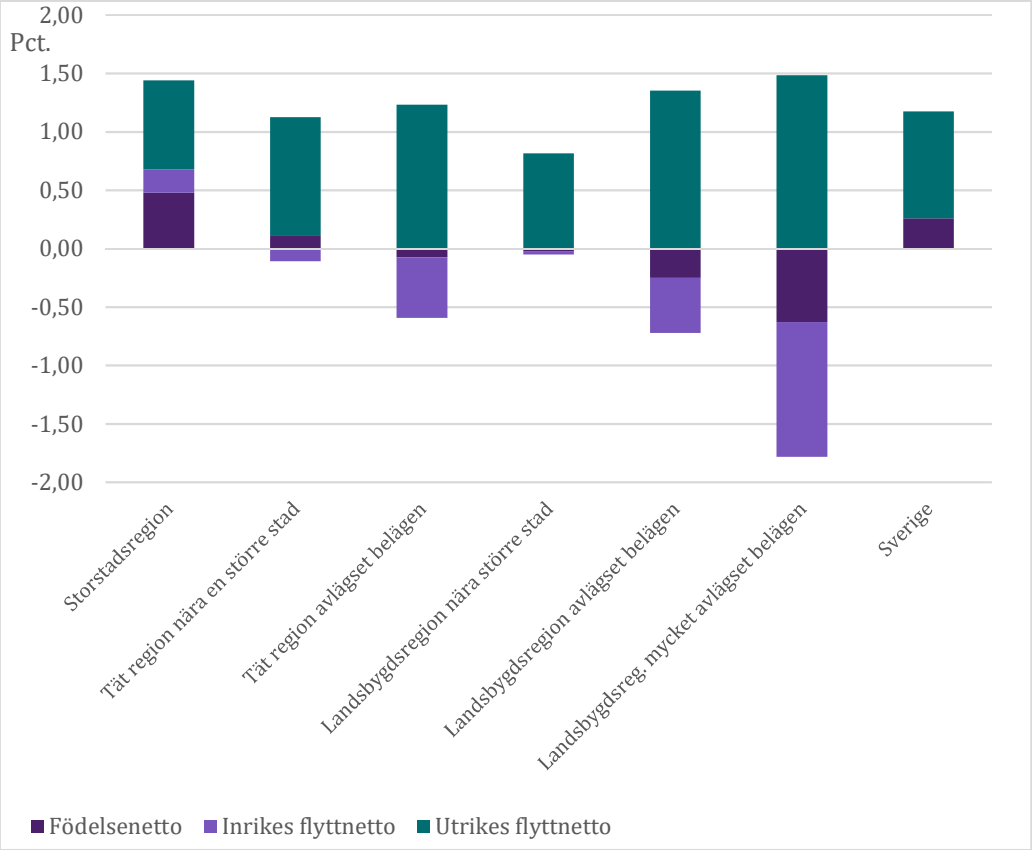


Bild 15. Utrikes och inrikes flyttnetto samt födelsenetto per 100 invånare efter regiontyper, genomsnitt för perioden 2014–2016[87]

3.2.2 Kunskap och humankapital avgörande

Kunskap och kompetens är nyckeln till företags och regioners utveckling. Övergången till ett tjänstesamhälle innebär att företag och offentlig sektor ställer högre krav på ”know how” och utbildningsnivå. En kunskapsbaserad tjänsteekonomi kräver en specialiserad och högt utbildad arbetskraft. Överföringen av kunskap och information mellan människor och organisationer underlättas av möten mellan människor, arbetstagare som byter arbetsplats och samarbeten mellan företag. Detta bidrar till förnyelse, utveckling och innovation.[88] I en internationell jämförelse är svensk arbetskraft också välutbildad och andelen av befolkningen med en minst treårig eftergymnasial utbildning fortsatte att öka under 2017.

Men utbildning behöver inte endast syfta till att individer ska få ett arbete. Värderingsutvecklingen mot ökad individualism innebär att människor vill ha möjlighet till utveckling och självförverkligande. Det är också en förklaring till att människor i yrkesverksamma åldrar bor och flyttar till tätorter, till storstäder och till andra länder för utbildning och arbete, även om det finns arbete på hemorten. Utvecklingen har medfört att

[87] Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender 2018,* sid. 36.

[88] SLL (2013), *En ny ekonomisk geografi. Ett regionalt perspektiv på en global förändring i Östra Mellansverige.*

individen har krav på och förväntar sig att kunna göra val utifrån sina egna preferenser samtidigt som man anses ha ett ansvar för att utforma sitt eget liv.

I ett kunskapssamhälle innebär utbildning större resurser såväl socialt, kulturellt som ekonomiskt. Arbetslivet har delvis fått en ny roll i människors liv de senaste decennierna. Å ena sidan har gymnasienormen ersatts av en högskolenorm, när allt fler skaffat högre utbildning, å andra sidan har arbetslivet, paradoxalt nog, samtidigt fått en allt svagare ställning som meningsskapare i människors liv, speciellt för yngre.[89]

Sveriges andel högutbildade i åldersgruppen 25 till 64 år var 40,1 procent år 2016.[90] Även om medborgarnas utbildningsnivå de senaste decennierna har ökat i de flesta kommuner i Sverige så har en större och fortgående ökning av andelen högutbildade skett i städerna. Högst andel personer med en minst treårig eftergymnasial utbildning finns i Stockholm följt av Uppsala och Västerbotten[91]. Det finns dock stora både könsmässiga och regionala skillnader och utbildningsklyftorna ökar dessutom både mellan regioner och mellan kvinnor och män.[92] Urbaniseringen innebär således växande skillnader i olika delar av landet även utifrån invånarnas utbildningsnivå.

[89] Kairos Future (2018), *Vad unga egentligen vill ha. Konsten att locka och behålla unga medarbetare - i dag och i morgon.*

[90] Enligt en sammanställning från OECD. Avser personer med längre än minst två år eftergymnasial utbildning. Se Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender 2018*, sid 40.

[91] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 44.

[92] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 44.

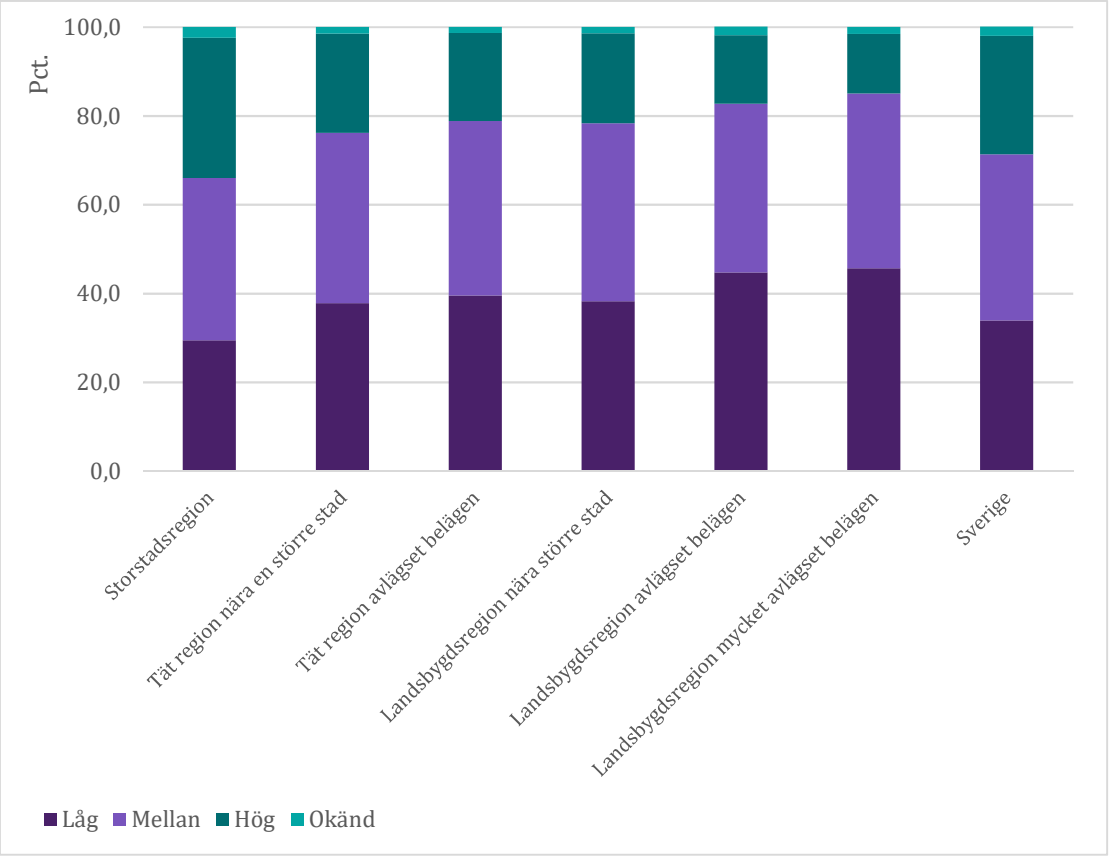


Bild 16. Andel befolkning, 25–64 år, år 2016, efter utbildningsnivå och regiontyper[93]. Med utbildningsnivåer avses: låg = max två år gymnasieutbildning; mellanhög = tre år gymnasieutbildning – mindre än tre år eftergymnasial utbildning; hög = minst tre år eftergymnasial utbildning

3.2.3 Behovet av platsbaserad och sektorsövergripande politik ökar

Den regionala tillväxtpolitiken har under en längre tid gått mot ökad decentralisering där ansvaret har överförts från nationell till regional nivå. Från och med 1 januari 2019 har landsting det regionala utvecklingsansvaret i samtliga 21 län. Samtidigt har processen, under de senast årtiondena, mot färre och därmed större regioner avstannat.

Studier visar att hanteringen av komplexa samhällsutmaningar kräver en ansats som sträcker sig över styrnivåer på lokal, regional, nationell och internationell nivå och flera sektorer.[94] Det gör att det finns ett fortsatt behov av kunskap om olika platsers specifika möjligheter och utmaningar, liksom kapacitet och förmåga att skapa samverkan över styrnivåer och sektorer. Samverkan mellan kommun och region är nyckeln för en tillväxtpolitik som gör skillnad för landet, för näringsliv och medborgare. Eftersom många politikområden påverkar villkor och förutsättningar för tillväxt är behovet av samverkan

[93] Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender 2018*, sid. 43.

[94] Arena för tillväxt (2019), *Samverkan som gör skillnad*, sid 7.

och samordning stort för att nå genomslag.[95] Tillväxtverket bedömer därför att behovet av en platsbaserad politik har ökat.[96]

OECD lyfter fram betydelsen av att alla nivåer i styrsystemet kontinuerligt, genom styrning och samverkan, förhåller sig till och förstår samhällsutvecklingens förändrade förutsättningar.

> *"Moreover […]the challenge of multi-level governance reforms is not merely to adapt to a new, stable and definitive situation but to enable public administration at all levels of government to adapt continually to a permanent evolving environment".*[97]

Tillväxtverket konstaterar att det finns en risk att olika riktade insatser inte kopplas till varandra och till och med kan få en negativ påverkan i ett större territoriellt sammanhang. Helhetssyn och konsekvensanalyser vid utformning av insatser behövs.[98]

3.2.4 Omvärldsutvecklingen medför nya förutsättningar för främjande av regional tillväxt

Den ökade globaliseringen och integrationen av marknader innebär förändrade förutsättningar för genomslag av nationell politik. Med detta menas att den nationella politikens genomslag i större utsträckning är beroende av förutsättningar som råder utanför landets gränser. Globaliseringen medför att den nationella och internationella nivån knyts samman i ömsesidiga beroendeförhållanden. Företags investerings- och lokaliseringsbeslut fattas utifrån affärsmässiga logiker vilket gör att regioner konkurrerar med andra regioner såväl inom som utanför ett lands gränser. Därigenom har den nationella eller regionala/lokala politiken inte fullt ut kontroll över de faktorer som kan vara avgörande för sådana affärsmässiga beslut, då de numera konkurrerar med alternativ i olika delar av världen.

Tillväxtverket har noterat att det finns en varierande förmåga i regionerna att hantera både planering och genomförande av en politik som blir allt bredare. Ett ökat fokus på resultat förutsätter en förmåga att anpassa politikens utformning efter en varierad administrativ kapacitet för genomförande.[99] En varierande kapacitet i administrativ förmåga, tillsammans med andra olikheter i förutsättningar behöver beaktas vid inriktningen på och genomförande av våra insatser. Exempelvis genom att identifiera var den kritiska gränsen[100] går för att utvecklingsprocesser ska starta och leva vidare. Detta är

---

[95] Arena för tillväxt (2019), *Samverkan som gör skillnad*, sid 38.

[96] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 20.

[97] OECD (2017), *Multi-level governance reforms*. *Overview of OECD country experiences,* sid 11.

[98] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft*, sid 20.

[99] Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft,* sid 20.

[100] Kritisk massa syftar på ett antal eller en kvantitet av någonting, men kan också kombineras med en kvalitativ nivå, som krävs för att en viss process ska vara möjlig. Det handlar om vad som krävs av någonting för att en självständig kedjereaktion ska ske som leder till en önskad kvantitativ eller kvalitativ förbättring. Se exempelvis Digitaliseringskommissionen (2015) *Digitaliseringens transformerande kraft*. SOU 2015:91 s.116.

en viktig parameter i investeringar och annat stöd för näringslivsutveckling och regional tillväxt.

En annan aspekt är att tillväxtpolitiken utmanas på lokal och regional nivå av att flera landsting och kommuner har ”sakfrågepartier”. Detta kan få konsekvenser för helhetssyn och kontinuitet inom den politiska nivån, vilket kan påverka det långsiktiga regionala tillväxtarbetet. Ett exempel är de svenska vårdpartierna som blir allt fler och går allt bättre. I 2018 års val ställde elva sjukvårdspartier upp i landstingsvalet, vilket är tre fler än i valet 2014. Och det gick bra för dessa partier med 43 procent fler mandat.[101]

Den nationella politiken för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling bygger på flernivåstyrning, dvs. att nationell, regional och lokal nivå samverkar för att främja en hållbar tillväxt och attraktionskraft.[102] I kommunerna är arbetet med näringslivsfrågor en frivillig verksamhet, som kommunen har rätt att göra enligt kommunallagen, men inte måste. Det finns heller inte reglerat på vilket sätt en kommun ska arbeta med näringslivsfrågor. Flera kommunala ansvarsområden av stor betydelse för näringslivs- och tillväxtfrågor är lagstadgade, till exempel samhällsplanering, tillstånd och tillsyn inom miljö- och hälsoskydd samt utbildning.[103]

[101] Ökningen av mandat för sjukvårdspartier på regional nivå var från 42 mandat 2014 till 74 mandat 2018. Absolut största parti av de elva är Norrbottens sjukvårdsparti som fick drygt 35 procent av rösterna i det senaste valet på landstingsnivå och nästan 70 procent av rösterna i Kiruna. Dagens Arena (2018), *Det våras för vårdpartierna – men kan de göra skillnad?*

[102] Arena för tillväxt (2019), *Samverkan som gör skillnad*, sid 8.

[103] Arena för tillväxt (2019), *Samverkan som gör skillnad*, sid 38.

4 Avslutande reflektioner

Detta kapitel inleds med en kortfattad beskrivning av slutsatser utifrån beskrivningarna i kapitel 2 och kapitel 3. Därefter presenteras sex centrala aspekter för ett utvecklingsarbete i takt med tiden.

4.1 Sammanfattade slutsatser

I rapporten har vi belyst på vilka sätt omvärldsutvecklingen påverkar förutsättningar inom följande områden:

- samhällsutvecklingen karaktäriseras av en ökande komplexitet med avseende på näringslivsutveckling och regional tillväxt
- politiken måste hantera frågor med allt större spännvidd samtidigt som det är svårare att styra över faktorer som påverkar politikens genomslag
- förvaltningens roll och arbetsformer förändras och kraven på effektivitet ökar

Omvärldsutvecklingen förändrar förutsättningarna för företag genom en ökad konkurrens om marknader, kapital och kompetens. Teknik- och samhällsutvecklingen, och inte minst ett ökat fokus på hållbarhet, ställer krav på utveckling av nya affärsmodeller och nya typer av varor och tjänster. Utvecklingen är mycket snabb. Urbanisering, demografi och värderingsutvecklingen mot ökad individualisering och självförverkligande innebär utmaningar avseende tillväxtskapande förutsättningar för vissa typer av företag och för olika regioner.

Den ökade integreringen i världen innebär att globala utmaningar i allt högre utsträckning behöver adresseras inom nationell, regional och lokal politik. Styrsystemet i Sverige, med tre politiska styr- och ansvarsnivåer, och den överstatliga nivån som EU utgör, skapar ramarna för den offentliga sektorns arbete. Tillväxtskapande processer kräver i allt större utsträckning breda grepp som inkluderar många aspekter för att kunna möta olika behov och förväntningar. Ett exempel på detta är krav på åtgärder som ska skapa tillväxt som tar hänsyn till behov av social och klimatmässig hållbarhet.

Samhällsutvecklingen påverkar näringslivet och regional tillväxt på följande sätt:

- Kompetensutveckling och kompetensförsörjning alltmer avgörande
- Internationalisering ökar i betydelse
- Företagen behöver förstå och använda sig av digitaliseringens möjligheter för att utveckla sina erbjudanden och affärsmodeller
- Företagen kan stärka sin konkurrenskraft genom att arbeta för/med hållbarhet
- De platsbundna förutsättningarna för främjande av regional tillväxt behöver identifieras och stärkas

Utifrån megatrendernas påverkan i samhället behöver offentlig sektor:

- Vara träffsäker i sina insatser, dvs. nå önskvärd nytta

- Utföra mer med mindre resurser
- Utveckla kunskap om vilka typer av insatser som ger önskvärda effekter och en fördjupad förståelse och följsamhet för hur och under vilka omständigheter olika typer av insatser ska användas
- Fånga upp och förstå företags och andra målgruppers behov
- Digitalisera verksamheten för att bli mer effektiva och kunna erbjuda skräddarsydd (användarutformad) service till medborgare och företag
- Använda data på ett mer strukturerat och strategiskt vis
- Vara relevanta och förtjäna företagens och våra övriga målgruppers förtroende
- Utveckla nödvändiga samarbeten med berörda parter

4.2 Centrala aspekter

Utifrån omvärldsutvecklingen bedöms följande aspekter vara centrala för myndighetensutvecklingsarbete:

- Fokusera på nyttan
- Kunskap och analys är avgörande för värdeskapande
- Använd data som den strategiska resurs den är
- Säkerställ relevans för uppdrag och målgrupper
- Stärk lärandet i den egna organisationen
- Prioritera det utvecklingsorienterade ledarskapet

4.2.1 Fokusera på nyttan

Politikens genomslag i samhället är den effekt vårt arbete ska ge. Vi vill skapa nytta och värde för våra målgrupper genom att kontinuerligt utveckla vår kännedom om under vilka förutsättningar våra insatser har effekt, för vilka företag, i vilka branscher och var. Myndighetens behöver fortsätta utveckla sin träffsäkerhet så att de företag som är föremål för våra insatser också är de som har förutsättningar för att nå de mål som insatserna syftar till.

Det förvaltningspolitiska målet är en ledstjärna i vårt arbete som myndighet, dvs. innovation och förnyelse, samverkan, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet och service, och tillgänglighet.

4.2.2 Kunskap och analys är avgörande för värdeskapande

I takt med att komplexiteten växer i samhället ökar osäkerheten kring hur man ska möta förändringar. Samtidigt skärps kraven på att myndigheter, aktörer och företag utvecklar förmågan att ”navigera” i denna komplexitet och att innovativa sätt att vara effektiva utifrån de nya förutsättningarna utvecklas.[104]

[104] Entreprenörskapsforum (2018), *Navigera under osäkerhet – entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018.

Eftersom samhällsutvecklingen kontinuerligt förändrar förutsättningarna för främjandet av hållbar tillväxt och regional utveckling blir det avgörande att utveckla kunskap och analys för att skapa värde.

Detta innebär att såväl beredning, genomförande och uppföljning av insatser genomförs systematiskt och på ett sätt som säkerställer ett lärande. Policyutvecklingen har förändrats och under senare år har ett allt större intresse utvecklats för s.k. experimentell policyutveckling. Det är särskilt inom det näringslivsfrämjande systemet som förespråkarna menar att det finns en omedelbar tillämpningspotential.[105] Experimentell policy sätter stor vikt vid småskaliga projekt som noga testas och utvärderas innan de skalas upp. När det finns en genuin osäkerhet om vilket utfall en åtgärd eller insats kommer att ge är det nödvändigt att testa olika lösningar för att finna vad som fungerar. Lärande är följaktligen en essentiell del av experimentell policy. Pilotprogram, systematiska utvärderingar, acceptans för misslyckande och en generell experimentell ansats är medel för att säkerställa lärande inom policyvärlden. Fokus behöver hela tiden vara på mål och syfte med insatsen. Det behöver säkerställas att resurser finns för övergången från lyckat policyutvecklingsarbete till ordinarie verksamhet.

Att utveckla mer kunskap och analyser av vad våra befintliga insatser uppnår i termer av näringslivsutveckling och regional tillväxt är särskilt viktigt som grund för fortsatt utvecklingsarbete.

I utvecklandet av en lärande organisation är det också av stor betydelse att utgå från principer för lärande, exempelvis att människan är biased.[106]

4.2.3 Använd data som den strategiska resurs den är

Data är en strategisk resurs som krävs för kunskapsbyggande, innovation och verksamhetsutveckling i vår tid. Allt fler aktörer börjar förstå värdet av både sina egna och andras data, och inte minst av den information som finns men som ännu inte skapats som strukturerbara data. Med en strategisk användning av data kan erbjudanden till företag, regioner, andra aktörer, etc., förfinas, optimeras och vidareutvecklas. Därmed behöver tillgång till och systematisering av de data som behövs säkerställas och att teknikens möjligheter för att skapa värden används, exempelvis genom automatisering och användningen av AI. Detta förutsätter att data är relevanta, tillgängliga och håller hög kvalitet.

Från att främst ha automatiserat administrativa och andra rutinartade uppgifter har utvecklingen under de senaste åren handlat om automatisering av oändligt många och komplexa flöden från olika system och databaser, vilket kan ge stora effektivitets- och kvalitetsvinster samt konkurrensfördelar. Under senare år har kraftiga förbättringar gjorts inom artificiell intelligens. Maskiner lär sig själva, lär även av ostrukturerade data,

---

[105] Entreprenörskapsforum (2018), *Navigera under osäkerhet. Entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018.

[106] Se bilaga 1 för en översyn av olika bias, Institutet för Framtidsstudier (2017).

känner igen tal och bilder. Mer data, bättre processorkraft, fungerade distributionskanaler och att det fungerar i praktiken driver denna utveckling. Här finns en stor effektiviseringspotential för såväl företag och offentlig verksamhet som dock kommer att kräva ett genomgripande förändringsarbete för att kunna realiseras.

4.2.4 Säkerställ relevans för uppdrag och målgrupper

Hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt utvecklas genom samverkande faktorer och aktörer på flera nivåer. För att myndigheten ska vara en relevant aktör behöver vi fullgöra vår ”del” i det system vi ingår i. Samverkan mellan myndigheter inom relevanta politikområden blir allt viktigare, exempelvis för att möta näringslivets behov av kompetens.

Det betyder att vi behöver ha en medvetenhet om och förståelse för på vilka sätt vi kan främja företagens utveckling och bidra till stärkt regional tillväxt. Det gör vi genom att arbeta med målgruppernas behov i fokus och agera strategiskt, proaktivt och systematiskt. Genom att ha god kunskap och insikt om samhällsutvecklingen och hur den påverkar förutsättningar och möjligheter att utföra våra uppdrag, kan vi säkerställa en ökad träffsäkerhet i genomförandet av politikens inriktning.

4.2.5 Stärk lärandet i den egna organisationen

En lärandeorganisation är en nödvändighet i vår tid. Det innebär att använda, organisera och skapa en kultur internt där lärande är i fokus för att säkerställa kvalitet och effektivitet i planering, genomförande och utveckling av verksamheten. En del av denna kunskap har även ett värde i att kunna spridas till andra. I framväxten av teoribildningen kring lärandeorganisationer har ett systemtänkande skapats som innefattar följande fem komponenter[107]:

1. *Systemtänkande.* Organisationer är komplexa system där saker och ting är sammankopplade. Här gäller det att se mönster i hur verksamheten fungerar och vilka inbyggda problem dessa mönster kan innebära. I varje verksamhet behöver man identifiera sina typiska problem och inlärningshinder.
2. *Personligt mästerskap.* Individens vikt för den lärande organisationen betonas. Det är viktigt att individerna vill utveckla sig och arbeta mot de gemensamma målen – inte bara ur ett krasst affärsperspektiv, utan även för att nå personlig utveckling.
3. *Mentala modeller.* Här avses verksamhetens kultur – de mentala modeller som styr hur verksamheten fungerar. En lärande organisation är medveten och nyfiken på dessa modeller och hur de påverkar verksamhetens utveckling.
4. *Gemensam vision.* En lärande organisation har en gemensam vision som är förankrad och förstådd av medarbetarna.

[107] Begreppet lärande organisation blev populärt främst genom MIT-professorn Peter Senges bok *Den femte disciplinen* som kom ut 1990. Senge byggde vidare på forskning om organisationers inlärningsförmåga, framförallt Chris Argryis tankar kring double och triple loop learning.

5. *Dialog och diskussion inom organisationen är av största vikt.* För att skapa inlärning måste experimenterande och en öppen, sökande dialog tillåtas, såväl som en effektiv diskussion för att nå slutsatser kring en viss frågeställning.

Det kontinuerliga lärandet är en gemensam utvecklingsprocess som behöver vara myndighetsövergripande. Det handlar om såväl kultur och struktur som medarbetar- och ledarskap. Eftersom medarbetares kompetens och engagemang är en organisations viktigaste resurs, är behovet av relevant kompetensutveckling viktigt. Att det finns en kompetensförsörjningsstrategi som skapar förutsättningar för att rekrytera, behålla och kontinuerligt utveckla den kompetens som behövs är nödvändigt.

Att vara en lärande organisation innebär att man utgår från tidigare erfarenheter för att förbättra kommande insatser. Där förutsätts en systematisk återföring av analyser av resultat och effekter till grund för förbättring. I en tid med allt större krav på att offentliga medel kommer till nytta, behöver vi också utveckla kunskap om alternativa lösningar.[108]

För att arbetsprocesser ska vara enkla och smarta över tid förutsätts ett kontinuerligt arbete för att använda de nya möjligheter som tekniken innebär. Det innefattar också en utveckling av våra arbetssätt mot att arbeta mer agilt, iterativt och experimenterande Dessa tre former av arbetssätt kännetecknas av att man prövar sig fram under strukturerade former för att förbättra insatser och åtgärder inom ett ramverk med mål och syfte i fokus och som leder till lärande och evidensbaserad policyutveckling.[109] Det sker också ofta tillsammans med de som ska använda tjänsterna eller som är föremål för insatserna.

4.2.6 Prioritera det utvecklingsorienterade ledarskapet

I tider av förändring är ledarskapet av största vikt. Särskilt betonas ledarskapets betydelse i vår tid när digitalisering transformerar förutsättningarna för de flesta verksamheter. Utan medvetna ledare som tydligt styr mot och stödjer en inriktning av verksamheten utifrån dess förändrade förutsättningar blir det svårt för medarbetare att utveckla arbetet och kulturen för att åstadkomma verklig förändring. På ledningsnivå är det viktigt att fungera kraftsamlande för en gemensam riktning i takt med omvärldsutvecklingens förändrade förutsättningar och möjligheter.

Ledaren behöver tillsammans med medarbetare identifiera, besluta om och stödja det arbete som möjliggör en utveckling i önskvärd riktning. Likaså behöver ledarskapet säkerställa att ramar, förutsättningar och resurser finns för att driva det utvecklingsarbete man prioriterat. Ledaren är en central bärare av den kultur man vill ska genomsyra organisationen – värderingar, relationer, riktning och resultat. Dessa aspekter är avgörande i vad som kännetecknar en attraktiv arbetsplats.

---

[108] Se exempelvis ESO 2018:5, *Tänk efter före!*, sid. 106.

[109] Entreprenörskapsforum (2018), *Navigera under osäkerhet. Entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018.

En attraktiv arbetsplats gör att vi kan rekrytera och behålla kompetenta medarbetare. Det är av vikt att förstå och följa utvecklingen av vad individer anser är en attraktiv arbetsplats, vilket påverkas av samhällsutvecklingen.

Motstånd till förändring uppstår ofta. Det kan bero på bristande förståelse och transparens, en rädsla för att förlora position eller status eller osäkerhet kring vad det nya kommer att innebära. Därför är en löpande dialog och diskussion kring utvecklingsarbetet, och vad det ska syfta till, grundläggande för förändringsarbetet.

5 Referenser

Arena för tillväxt (2019), *Samverkan som gör skillnad*. http://www.arenafortillvaxt.se/files/publikationer/Samverkan.pdf

BCG (2017), *Bigger, Bolder, and Faster: The Digital Agenda for Nordic Companies* http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Bigger-Bolder-Faster-Nov-2017_tcm22-175410.pdf

BCG (2018), *Think big, start small, scale fast.* http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Think-Big-Start-Small-Scale-Fast-Nov-2018_tcm22-206708.pdf

Bylund, M. (2016), *Datadriven digitalisering – översikt och strukturering*, i Digitaliseringskommissionen (2016) *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter,* SOU 2016:85. https://www.regeringen.se/contentassets/bf87c5fce6fc4f9a889d57ea2e46a27d/sou-2016_85_webb-pdf-med-framsida.pdf

Demker, M. och Bjereld, U. (2016) *Medborgarskap och delaktighet*, i temarapport *Det sociala kontraktet i en digital tid*, i Digitaliseringskommissionen (2016), *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter*. SOU 2016:85. https://www.regeringen.se/contentassets/bf87c5fce6fc4f9a889d57ea2e46a27d/sou-2016_85_webb-pdf-med-framsida.pdf

Digitaliseringskommissionen (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, SOU 2015:91. https://www.regeringen.se/4add1a/contentassets/b69dac4f05d44e8d836cdd91a5a7401b/digitaliseringens-transformerande-kraft--vagval-for-framtiden-sou-201591

Digitaliseringskommissionen (2016) *För digitalisering i tiden*, SOU 2016:89. https://www.regeringen.se/4af25c/contentassets/f7d07b214e2c459eb5757cea206e6701/sou-2016_89_webb.pdf

Entreprenörskapsforum (2018), *Navigera under osäkerhet – entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018. https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2018/11/SEFR2018_Report_Web.pdf

ESO (2018) *Tänk efter före!* Rapport 2018:5. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2017/06/2018_5-Tänk-efter-före.pdf

Framtidskommissionen (2013), *Svenska framtidsutmaningar*. Slutrapport. https://www.regeringen.se/49b6cf/contentassets/c709bf195f8a48278ec51d02cdbc82cf/framtidskommissionens-slutrapport-svenska-framtidsutmaningar

Globaliseringsrådet (2008), *Globaliseringens tre vågor – Sveriges internationalisering under 150 år.* Underlagsrapport 3. https://www.regeringen.se/49b72f/contentassets/9b6f3c6b6af3408c8feb92d6b8f36fca/globaliseringens-tre-vagor---sveriges-internationalisering-under-150-ar

Globaliseringsrådet (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga.* Slutrapport. https://www.regeringen.se/49b72d/contentassets/08f1029cfe56492f915e4f3fbcd67669/utvecklingskraft-och-omstallningsformaga.-en-globaliserad-svensk-ekonomi

Helsingborg stad (2018), Trend- och omvärldsanalys 2018. https://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjTmp3cwPXiAhUHcZoKHc0OD5UQFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Ftrendomvarld.helsingborg.se%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F89%2F2018%2F01%2Ftrend-och-omvarldsanalys-2018_laddaner.pdf&usg=AOvVaw1KJw96r1vHZuisNVPyK9tU

Inglehart, R. och Welzel, C. (2013) *Freedom Rising.*

Institutet för framtidsstudier (2017), Ekholm, A., *Människan och maskinen. En essä om AI och välfärdssystemet.* https://www.iffs.se/media/22320/mom_webb.pdf

Institutet för framtidsstudier. (2018) Ekholm, A., Jebari, K., Markovic D., *Förbjuden framtid? Den digitala kommunen.* https://www.iffs.se/media/22530/forbjuden_framtid_highres.pdf

IT & Telekomföretagen (2017), Etta eller nolla? En rapport om digitaliseringen av Sverige, https://www.itot.se/app/uploads/sites/2/imported/Rapport-etta-eller-nolla-itot-WEBBVERSION.pdf

Jordbruksverket (2014), *Produktivitet – grunden för konkurrenskraft. En genomgång av grundläggande begrepp.* https://www2.jordbruksverket.se/download/18.1ff7bad114a6b99118ed6d39/1419234062909/ra14_26.pdf

Kairos Future (2018), *Vad unga egentligen vill ha. Konsten att locka och behålla unga medarbetare - i dag och i morgon*

KTH (2018), *Framtider bortom BNP-tillväxt*. Slutrapport. http://www.bortombnptillvaxt.se/download/18.72aeb1b0166c003cd0d1d12/1543239101524/2.Slutrapport_Bortom%20BNP.pdf

Lindahl (2017), *Den fjärde industriella revolutionen. Innebörd och konsekvenser för Sverige och svenska företag.* https://www.lindahl.se/media/1847/lindahl_white_paper_fir_2017.pdf

OECD (2017), *Multi-level governance reforms. Overview of OECD country experiences*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page1

OECD (2018), *Beyond GDP. Measuring what counts for economic and social performance.* https://read.oecd-ilibrary.org/economics/beyond-gdp_9789264307292-en#page1

Ratio (2018), *Innovationspolitik för tillväxt.* http://ratio.se/app/uploads/2018/12/innovationspolitik-för-tillväxt.pdf

Regeringskansliet (2014), *Strategiska trender i globalt perspektiv 2025 – en helt annan värld?* Kansliet för strategisk analys. https://www.regeringen.se/contentassets/cb06e1fb555a4c22bc6ec7dbf9449cdd/strategiska-trender-i-globalt-perspektiv---2025-en-helt-annan-varld

SCB (2019), *Befolkningens utbildning 2018*. https://www.scb.se/contentassets/c4f928a71e934437b1320762371c35a1/uf0506_2018a01_sm_uf37sm1902.pdf

SOM-institutet (2017, *Svenska folkets politiska intresse 1960-2015.* https://som.gu.se/digitalAssets/1612/1612222_svenska-folkets-politiska-intresse-1960-2015.pdf

Statskontoret (2011), *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten* (2011:9). http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2011/201109.pdf

Statskontoret (2017), *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018*. http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/2017103.pdf

Statskontoret (2018). *Offentliga sektorn i korthet*. http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/offentlig-sektor-i-korthet_2018.pdf

Stockholms läns landsting (2013), *En ny ekonomisk geografi. Ett regionalt perspektiv på en global förändring i Östra Mellansverige*. http://www.rufs.se/globalassets/h.-publikationer/ny-ekonomisk-geografi.pdf

Tillväxtanalys (2015), *Tillväxtfakta 2015. Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet.* https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.636af32a14deed3059bdd5f9/1434974358921/Tillväxtfakta_web_rev150616.pdf

Tillväxtanalys (2016), *Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*. https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.550f002d154d019034422d6c/1463988711599/rapport_2016_01_rev_Regional%20tillväxt%202015.pdf

Tillväxtverket (2015), *Näringslivets internationalisering tar nya vägar.* Info 0608 https://tillvaxtverket.se/download/18.a48a52e155169e594d33fb/1465386604873/info_0608_webb_länkad.pdf

Tillväxtverket (2017), *Företagens villkor och verklighet*. Rapport 0232. https://tillvaxtverket.se/download/18.6c7cba4d15e847bac579ed56/1506430418387/Företagens%20villkor%20och%20verklighet.pdf

Tillväxtverket (2018), *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken.* Rapport 0257. https://tillvaxtverket.se/download/18.3bda325a1665e86f2b0a5042/1539953811747/Rapport%200257%20Politik%20för%20utvecklingskraft%20i%20hela%20Sverige.pdf

Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*. Rapport 256. https://tillvaxtverket.se/download/18.28add10716631f04e22bfde/1538490436214/Rapport%200256%20Tillstånd%20och%20trender%20för%20regional%20tillväxt.pdf

Tillväxtverket (2018), *Nya trender inom export och import.* Rapport 0261. https://tillvaxtverket.se/download/18.4c1722ab166f680c276d4bf7/1542896128897/Rapport%200261%20Nya%20trender%20inom%20export%20och%20import.pdf

Tillväxtverket (2018), *Industrins tillväxt och konkurrenskraft*. Rapport 2047. https://tillvaxtverket.se/download/18.785d4323162a8b507201842a/1523359513610/Industrins%20tillväxt%20och%20konkurrenskraft.pdf

Trafikverket (2018), *Trender i transportsystemet 2018.* https://trafikverket.ineko.se/Files/en-US/51419/Ineko.Product.RelatedFiles/2018_180_trender_i_transportsystemet_trafikverkets_omvärldsanalys_2018.pdf

Trägårdh, Lars (2015), *Framtidsfolket – Modernitet och svensk nationell identitet*, i Digitaliseringskommissionen SOU 2015:65 *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*. https://www.regeringen.se/contentassets/bacbfd7c61ac4e4eaff7cd3a7505e6c4/sou-2015_65-webb.pdf

Upphandlingsmyndighetens rapport 2018:2; Konkurrensverkets rapport 2018:09; *Statistik om offentlig upphandling 2018*. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/statistikrapport_2018_webb.pdf

Digitala länkar

fPlus (2018), *Akut elbrist stoppar investeringar i hela landet* https://www.fplus.se/akut-elbrist-stoppar- investeringar-i-hela-landet/a/l12aGy

Dagens Arena (2018), *Här är partierna vars medlemstal ökar och minskar mest* http://www.dagensarena.se/innehall/har-ar-partierna-vars-medlemstal-okar-och-minskar-mest/

Dagens Arena (2018), *Det våras för vårdpartierna – men kan de göra skillnad?* http://www.dagensarena.se/innehall/det-varas-vardpartierna-men-kan-de-gora-skillnad/

Energiföretagen (2018), *Ny rapport: Trånga elnät allvarligt hinder för tillväxt* https://www.energiforetagen.se/pressrum/nyheter/2018/september/tranga-elnat-allvarligt-hinder-for-tillvaxt/

Kommerskollegium (2018), *Oroande protektionistisk utveckling efter Trumps beslut* https://www.kommers.se/nyheter/Forcerade-nyheter/Oroande-protektionistisk-utveckling-efter-Trumps-beslut/

Regeringen, *Sveriges väg till EU-medlemskap* https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/safungerareu/sveriges-vag-till-eu-medlemskap/

Regerinskansliet (2010) *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2010/03/prop.-200910175/

SCB, *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2017*. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riket/befolkningsstatistik-i-sammandrag/ hämtat 2019-01-13.

SCB (2015), *Unga vuxna börjar arbeta senare idag än för 30 år sedan* https://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Unga-vuxna-borjar-arbeta-senare-idag-an-for-30-ar-sedan/ Hämtad 2019-01-13.

SCB (2018), https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/utbildningsnivan-i-sverige/

SCB (2019), *Sveriges befolkning* https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/

SDG Index and Dashboards Report https://www.sdgindex.org/

SKL, *Lär andra om EU* https://skl.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/eukommunerochlandsting/eupaverkarlokalt.1753.html

Svenska kraftnät (2018), *Både kort- och långsiktiga lösningar behövs för att möta kapacitetsbristen* https://www.svk.se/om-oss/nyheter/allmanna-nyheter/bade-kort--och-langsiktiga-losningar-behovs-for-att-mota-kapacitetsbristen/

Tholin (2018), *Så här blir du en attraktiv arbetsgivare (Employer Branding)* https://www.tholin.se/artiklar/attraktiv-arbetsgivare/ hämtad januari 2019

Världsbanken (2019), *Doing Business 2019.* http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/sweden#

World Values Survey, https://www.iffs.se/world-values-survey/ hämtad 2019-01-14.

Bilaga. Kognitiva bias[110]

I utvecklandet av en lärande organisation är det också av stor betydelse att utgå från principer för lärande, exempelvis att människan är biased, dvs. vi påverkas av en mängd kognitiva bias.

1.	Ankringspunkter	Vi är överdrivet förtjusta i det första vi hör om ett fenomen eller en diskussion. Exempel: Ett antal försökspersoner får snurra på ett lotterihjul som ger värdena 1–1000. Försökspersonerna får sedan gissa vad en bil på en bild är värd. Om det blir stora tal på lotterihjulet gissar de på höga värden och tvärtom. Det är därför det är viktigt att i t.ex. en löneförhandling ge det första budet, eftersom det blir ankringspunkten för resten av diskussionen.
2.	Tillgänglig information	Vi tenderar att överskatta information som finns, och tänka mindre på vad som saknas. Någon kan t.ex. argumentera för att rökning inte är särskilt farligt eftersom hen känner till en person som rökte tre paket om dagen och ändå blev över 100 år gammal.
3.	Bandvagnseffekten	Sannolikheten för att en person ska ta till sig en viss åsikt ökar med antalet som redan har denna åsikt. Vi tenderar alltså att ”rätta in oss i ledet”. Vi är flockdjur. Det har gjorts bisarra experiment där försökspersoner har fåtts att tro märkliga saker bara för att övriga försökspersoner, som i själva verket är skådespelare, tycks vara övertygade.
4.	Blinda fläcken-bias	Vi tenderar att inte se våra egna bias, men lägga märke till andras.
5.	Valsupporterande bias	Du tenderar att tycka att val du redan har gjort är bra även om de kanske inte är det. Du tycker t.ex. att din hund är fantastisk trots att den biter folk lite då och då.
6.	Pareidoli	Vår förmåga att ”se” mönster även där det inte finns något. Att tro att rött måste komma efter en lång serie av svart på roulettebordet, trots att kula och bord inte har något minne.
7.	Konfirmationsbias	Vi tenderar att endast lyssna på argument som stödjer våra existerande åsikter. Partipolitiken är ett bra exempel på detta. Två partier med diametralt olika åsikter tycker sig finna logisk och vetenskaplig evidens för just sina ståndpunkter. Bägge kommer därmed också att anse att motparten är oseriös. Leder till ofruktbara diskussioner.
8.	Status quo-bias	Vi tenderar att lita mer på gammal evidens än ny och vara motståndare till förändring.
9.	Informationsbias	Vi tenderar att söka mer information trots att det inte behövs. Inte sällan skapar mer information sämre förutsägelser.
10.	Strutsbeteende	Obehaglig information är just obehaglig, därför vill vi inte se den. Investerare kontrollerar t.ex. sina investeringar mer sällan under lågkonjunktur.
11.	Resultatbias	Vi tenderar att värdera ett beslut efter vad som händer snarare än beslutet i sig. Bara för att du vunnit pengar på lotteri en gång, innebär det inte att lotterier är bra investeringar.
12.	Överdrivet självförtroende	Många av oss lider av detta vilket leder till för stort risktagande. Experter lider särskilt stor risk för detta eftersom de är så säkra på att de har rätt.
13.	Pro-innovationsbias	Innovatörer, eller teknikfetischister i allmänhet, tenderar att övervärdera fördelar och glömma bort nackdelar. Denna punkt, liksom punkt 12, är vad som gör att marknadsekonomier fungerar bra. Vi får helt enkelt stora volymer försök, varav de flesta misslyckas. Hade vi varit mer rationella och mer korrekta i vår riskvärdering hade innovationskraften i samhället antagligen varit markant lägre.
14.	Placebo & nocebo-effekt	Om vi tror att något fungerar kommer det också att göra det. Om vi inte tror att det fungerar kommer det att fallera. Väl undersökt fenomen i sjukvården, men även i andra sektorer.
15.	Nutidsbias	Vi värderar ny information mycket högre än gammal information. Ny information är dock mer osäker och oftast mindre omfattande än gammal information, vilket leder till att vi fattar dåliga beslut.
16.	Framträdandebias	Den mest framträdande egenskapen är den vi lägger mest vikt vid. Kanske tänker vi oss att om vi ska dö kommer vi göra det för att vi blir uppätna av ett lejon, eller ramlar ner från ett stup, inte av livsstilsrelaterad hjärtkärlsjukdom.

[110] Institutet för framtidsstudier (2017), Ekholm, A., *Människan och maskinen. En essä om AI och välfärdssystemet.*

17.	Selektiv perception	Våra förväntningar styr vår värld. Ett partis medlemmar tycker att just deras företrädare är bättre och justare och använder färre fula knep i debatten än det andra partiets företrädare. Det andra partiets medlemmar tycker exakt samma sak, om sin egen företrädare.
18.	Stereotyping	Att fästa en värdering vid en grupp eller person trots att vi inte har någon information om den eller hen. Bias gör att vår förmåga att identifiera verkliga hot inte alltid är särskilt tillförlitlig.
19.	Överlevnadsbias	Vi baserar våra åsikter på de som har lyckats, för man ser inte alla de som misslyckats.
20.	Noll-riskbias	Vi är väldigt förtjusta i trygghet eller säkerhet. Att det finns risker med att inte göra något är något vi ogärna ser vid beslutstillfället. Denna bias är framträdande vid gemensam beredning av ärenden i Regeringskansliet.

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 450 anställda och med kontor på nio orter.

tillväxt
verket