



## Utvecklingskraft i **kommuner och regioner**

–Tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv

**Tillväxtanalys** har haft regeringens uppdrag att analysera kommunernas och regionernas bidrag i det regionala tillväxtarbetet. Rapporten belyser på ett övergripande plan de kommunala och regionala aktörernas arbete och ansvar inom tillväxtområdet. Rapporten omfattar även tre tematiska fördjupningar; regionernas arbete med internationella frågor, kapitalförsörjningsfrågor samt vilken betydelse lokala och regionala aktörer kan ha för tillväxt.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 010 447 44 00  
Telefax 010 447 44 01  
E-post [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta Ulf Tynelius  
Telefon 010-447 44 57  
E-post [ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se](mailto:ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys har haft regeringens uppdrag att analysera kommunernas och regionernas bidrag i det regionala tillväxtarbetet. Det handlar om att utveckla empirisk kunskap om Sveriges ”institutionella kapacitet”, det vill säga vår förmåga att utveckla och genomföra politik. Denna praktiska kunskap kan vara ett av flera underlag i arbetet för att utveckla den svenska sektorsamordningen och flernivåstyrningen och därigenom, enligt OECD:s Territorial Review, ett medel för att ytterligare effektivisera tillväxtpolitiken.

Rapporten belyser på ett övergripande plan de kommunala och regionala aktörernas arbete och ansvar inom tillväxtområdet, aktörernas syn på prioriteringar i det regionala tillväxtarbetet, vilka uppfattningar aktörerna har om hinder och möjligheter för ökad utveckling och tillväxt samt hur de ser på olika tillväxt- och utvecklingsprogram. Rapporten omfattar även tre tematiska fördjupningar; regionernas arbete med internationella frågor, kapitalförsörjningsfrågor samt vilken betydelse lokala och regionala aktörer kan ha för tillväxt.

Denna rapport visar att den lokala och regionala nivån tillför avsevärda resurser inom det regionala tillväxtarbetet. Rapporten pekar också på att kommunala insatser och verksamheter inom ramen för kommunernas grunduppdrag, förutom nationella och regionala insatser, har stor betydelse för lokal och regional tillväxt. Därmed bekräftas betydelsen av regeringens ansträngningar att verka för fortsatta sektorsövergripande insatser och genom att ytterligare förbättra samarbetet mellan olika nivåer och aktörer inom systemet.

En genomgång av litteratur på området avseende de lokala aktörernas betydelse för lokal tillväxt, visar dock att forskningsläget är relativt begränsat. Rapporten visar även att det är svårt att peka ut en enskild faktor som den mest betydelsefulla för ett områdes tillväxt. På motsvarande sätt är det också svårt att peka ut en särskilt hämmande faktor för tillväxtarbetet.

Rapporten har skrivits av analytikerna Johan Holmer, Jörgen Lithander, Anna-Karin Lundström, Peter Malmsten, Eva Näslund, Lars Sundell och Ulf Tynelius. Projektledare har varit Ulf Tynelius. Huvuddelen av kapitel 6 har på uppdrag av Tillväxtanalys skrivits av Fil.dr. Gissur Ó Erlingsson Centrum för kommunstrategisk forskning vid Linköpings universitet, Fil.dr. Jerker Moodysson CIRCLE Lunds universitet samt Richard Öhrvall vid Linnéuniversitetet. Kapitlet innehåller även material från Fil.dr Amy Rader Olsson och professor Hans Westlund vid Kungliga Tekniska Högskolan.

Tillväxtanalys vill rikta ett stort tack till regionala och lokala företrädare och övriga som bidragit till denna rapport.

Östersund, maj 2011

Dan Hjalmarsson  
Generaldirektör



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Uppdraget .....</b>	<b>15</b>
1.1 Tolkning av uppdraget .....	15
1.2 Avgränsningar .....	15
1.3 Metod .....	16
1.4 Rapportens disposition .....	16
<b>2 Den regionala tillväxtpolitiken .....</b>	<b>18</b>
2.1.1 Från regionalpolitik till regional tillväxtpolitik .....	18
2.1.2 Den moderna regionalpolitikens tillkomst .....	18
2.1.3 Den regionala tillväxtpolitiken .....	19
2.1.4 En starkt regional roll .....	19
2.1.5 Den nationella strategin .....	20
2.1.6 Betydelsen av en tvärsektoriell politik .....	21
2.1.7 Regionernas roll i det regionala tillväxtarbetet .....	23
2.1.8 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt .....	24
2.1.9 Regional ansvarsfördelning .....	25
2.1.10 Ett internationellt perspektiv på det regionala tillväxtarbetet .....	27
2.1.11 Sammanfattning .....	27
<b>3 Utblick till våra grannländer .....</b>	<b>29</b>
3.1 Norge .....	29
3.1.1 En kort historisk tillbakablick .....	29
3.1.2 Dagens distrikts- och regionalpolitik .....	29
3.1.3 De viktigaste verktygen i dagens norska distrikts- och regionalpolitik .....	31
3.1.4 Särskilda satsningar under senare år .....	32
3.1.5 Lokal samfunnsutveckling i kommunerna (LUK) .....	33
3.1.6 Bolyst .....	34
3.2 Finland .....	35
3.2.1 En kort historisk tillbakablick .....	35
3.2.2 Verktyg inom den finska regionalpolitiken .....	36
3.2.3 Programmet för regional kohesion och konkurrenskraft (KOKO) .....	39
<b>4 Kommunala roller .....</b>	<b>42</b>
4.1 Den kommunala självstyrelsen .....	42
4.2 Utvecklingen av ansvarsområden och kommunindelningar .....	43
4.3 Principer för organisering och finansiering .....	44
4.4 Kommunernas utvecklings- och näringslivsarbete .....	45
4.4.1 Att mäta företagsklimatet på kommunal nivå .....	45
4.4.2 Resurser för näringslivsutveckling på kommunal nivå .....	47
<b>5 Kommunala och regionala uppfattningar i utvecklings- och tillväxtfrågor .....</b>	<b>51</b>
5.1 Hinder och möjligheter .....	51
5.2 Samarbeten .....	57
5.3 Betydelsen av utvecklings- och tillväxtprogram .....	59
5.3.1 Är regionerna och kommunerna överens om vilka insatsområden som bör prioriteras? .....	61
5.4 Sammanfattning .....	63
5.5 Fördjupning kapitalförsörjning .....	65
5.5.1 Företag och kapitalförsörjning – en kort introduktion .....	65
5.5.2 Kort metodbeskrivning .....	66
5.5.3 Resultat av intervjuundersökningen .....	67
<b>6 Lokala och regionala aktörers betydelse för tillväxt .....</b>	<b>69</b>
6.1 Externt givna förutsättningar .....	69
6.2 Interna faktorer – egen förmåga .....	69
6.3 Varför fördjupning av lokala och regionala aktörers betydelse för tillväxt? .....	71
6.4 Regional och lokal tillväxtpolitik, vad kan och bör offentliga aktörer göra? .....	72
6.4.1 Inledning .....	73
6.4.2 Utgångspunkter för analysen .....	74



6.4.3	Forskning om tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik på subnationell nivå – en vy över forskningsläget .....	82
6.4.4	Empiriska illustrationer: Vad samvarierar med kommunal tillväxt? .....	91
6.4.5	Sammanfattning: Vad kan och bör offentliga aktörer göra? .....	94
6.5	Politiskt entreprenörskap .....	99
<b>7</b>	<b>Regionernas internationella tillväxtarbete .....</b>	<b>102</b>
7.1	Uppdrag .....	102
7.2	Metod .....	102
7.2.1	Bortfall .....	103
7.3	Hur beskrivs regionernas arbete med internationella frågor i olika program .....	103
7.3.2	Kanaler och verktyg för arbetet .....	105
7.3.3	Ett internationellt perspektiv i det regionala arbetet .....	106
7.4	Resultat från enkätundersökningen .....	107
7.4.1	Så här svarade regionerna. ....	107
<b>8</b>	<b>Slutsatser och kommentarer .....</b>	<b>119</b>
8.1	Slutsatser .....	119
8.2	Eventuella fortsatta studier .....	121
	<b>Källor .....</b>	<b>123</b>
	<b>Webbkällor .....</b>	<b>130</b>

## Sammanfattning

Tillväxtanalys fick i regleringsbrevet för år 2010 i uppdrag att analysera kommunernas och regionernas bidrag i det regionala tillväxtarbetet. Uppdraget formulerades enligt nedan:

*”Tillväxtanalys ska analysera kommunernas och regionernas bidrag till det hållbara tillväxtarbetet. Kommuner och regioner står för en betydande del av de tillväxtinriktade insatserna. Det finns därför behov av att utveckla kunskap om hur olika regionala aktörer agerar inom tillväxtområdet, vilka resurser det handlar om samt hur aktörerna – statliga, regionala och kommunala – samverkar med varandra.*

I 2011 års regleringsbrev infördes ett tillägg som innebar att uppdraget också skulle *”beskriva hur regioner arbetar med att stärka sin internationella referensram för det regionala tillväxtarbetet”*.

Tillväxtanalys har tolkat uppdraget som att det finns ett behov av en långsiktig kunskapsuppbyggnad inom området. Med tanke på uppdragets omfattning har ambitionen varit att ta fram en översiktlig bild av hur kommunala och regionala aktörer arbetar med frågor kopplade till tillväxt. I en fortsatt kunskapsuppbyggnad inom ämnet finns goda förutsättningar att göra fördjupningar inom olika områden. Förslag till fortsatta studier finns i slutet av sammanfattningen samt i kapitel 8 ”Slutsatser och kommentarer”.

Den svenska regionalpolitiken har under de senaste decennierna utvecklats från en centralt styrd politik med tydliga inslag av utjämning och lokaliseringpolitiska insatser, till en mer regionalt inriktad utvecklings- och tillväxtinriktad politik. Politiken omfattar numera också hela landet mot tidigare enbart vissa avgränsade geografiska områden. Under senare år har också ökade ansträngningar gjorts för att samordna insatserna inom de olika politikområdena. Dessa insatser har setts som ett viktigt instrument för att öka utfallet av den samlade politiken.

Insatserna inom politikområdet präglas numera av ett programbaserat arbetssätt där strategiska planer utarbetas och genomförs i partnerskap av regionens aktörer. Regionala och lokala behov och förutsättningar har därför fått ökat genomslag i program och insatser. Genom dessa förändringar har den regionala nivån getts större inflytande och ansvar.

Frågan om vad som skapar hållbar tillväxt är dock komplex. Förutom statliga och regionala insatser har kommunala insatser och verksamheter, t.ex. inom ramen för kommunernas grunduppdrag också betydelse för lokal och regional tillväxt. En välskött kommunal ekonomi med välskötta verksamheter och ett gott näringslivsklimat påverkar både tilltro till kommunen och attraktivitet för boende och företagande. Detta har i sin tur betydelse för både in- och utflyttning, företagsetableringar och sysselsättning.

En verksamhet inom den kommunala kärnverksamheten som har stor betydelse ur ett tillväxtperspektiv är grund- och gymnasieskolan. Förutom att skolan har ett huvudansvar för elevernas inläring i de olika ämnena, har också skolan en viktig roll när det gäller olika typer av attitydfrågor vilket på sikt påverkar den kultur som etableras inom ett område. Det kan exempelvis handla om attityder till företagande, den egna orten eller synen på det lokala näringslivet. I vidare bemärkelse kan det handla om individers (och företagens) inställning i olika etiska frågor, exempelvis tolerans, öppenhet eller inställningen till inflyttare med måhända nya idéer från andra delar av Sverige eller andra länder.

En bild som framkommer från både kommunala och regionala företrädare är att det är svårt att peka ut en enskild faktor som den mest betydelsefulla för ett områdes tillväxt. Det samma gäller också hämmande faktorer. Tvärtom anges ett batteri av faktorer som betydelsefulla eller hämmande för det egna områdets tillväxt och utveckling. Detta speglar komplexiteten i den regionala tillväxtpolitiken, där det är svårt att hitta en eller ett fåtal nyckelfaktorer för lokal och regional tillväxt. Som en konsekvens av detta betonas alltmer vikten av att kommunerna och regionerna arbetar utifrån de specifika förutsättningar som råder i den aktuella kommunen eller regionen. Det finns ingen standardmodell som passar alla. En typ av åtgärd som fungerar i en kommun behöver inte fungera i en annan. Tvärtom pekar modern tillväxtforskning på att lokal och regional tillväxtpolitik måste anpassas efter de specifika förutsättningar som råder i den aktuella kommunen eller regionen. Således finns ingen ”quick fix” för en enskild kommun. Inte heller finns det garantier för att en åtgärd som har bra effekt i en kommun har det i en annan.

En hämmande faktor för lokal tillväxt som utmärker sig i enkätundersökningen till kommunala och regionala aktörer är alternativet ”svag politisk enighet i den egna kommunen”. Glesbygdskommunerna anger, till skillnad från tätortskommunerna, att detta är en av de mer hämmande faktorerna för kommunens utveckling. En möjlig slutsats av detta är att konflikter mellan enskilda förtroendevalda får större påverkan i mindre kommuner med färre förtroendevalda, jämfört med större kommuner som i regel har fler förtroendevalda samt större politiska församlingar. En annan möjlig tolkning skulle kunna vara att större kommuner generellt sett har en striktare gräns mellan den politiska nivån och tjänstemannaorganisationen. Ett sådant antagande skulle innebära att konflikter mellan förtroendevalda inte slår igenom i förvaltningsorganisationen på samma sätt som exempelvis i en mindre kommun.

En ständigt aktuell fråga handlar om kapitalförsörjning och i debatten omnämns då och då problem med bristande kapitalförsörjning. I en första övergripande bild som framkom inom denna undersökning signalerade såväl kommunala som regionala företrädare att de upplevde bristande kapitalförsörjning som en av de mer hämmande faktorerna för det egna områdets utveckling och tillväxt. Vid en fördjupad granskning framkom dock en mer nyanserad bild vilken inte ger stöd för att det finns ett reellt kapitalförsörjningsproblem. Däremot indikerar den fördjupade undersökningen att det finns problem med säkerheter för lån i glesbygdsområden, mestadels beroende på låga fastighetsvärden. Det bedöms även föreligga en viss kunskapsbrist både hos företagarna avseende vilka finansieringsmöjligheter som finns, och hos bankerna i deras kunskaper om det lokala näringslivet.

Kommunala och regionala aktörer förefaller i hög grad ha en samsyn om vilka insatsområden som bör prioriteras inom det regionala tillväxtarbetet. I stort sett ingen kommun eller region har angett att de anser sig vara oeniga med regionen eller kommunerna om vilka insatsområden som bör prioriteras.

Samtidigt framkommer vid enskilda samtal med kommunala aktörer en mer splittrad bild. En preliminär slutsats är att det föreligger en skevhet i kunskaperna om systemet. Indikativt verkar de olika tillväxtprogrammen inte uppfattas som lika betydelsefulla i de mindre kommunerna som i de större. En förklaring skulle kunna vara bristande resurser, inte minst personellt. En effekt av detta skulle kunna vara att dessa kommuner har svårare att navigera i de olika programmen och därmed också svårare att använda sig av de ekonomiska resurser som finns till förfogande för programmens genomförande, inte minst genom strukturfonderna.



De regionala aktörerna bedriver ett omfattande samverkans- och projektarbete på den internationella scenen. Det bedrivs t.ex. ett omfattande arbete inom miljöområdet för ett mer hållbart samhälle. Arbetet bedrivs i olika projekt, men även t.ex. inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen.

Det internationella arbetet har utvecklats och växt kraftigt i omfattning och numera finns det i de flesta fall ett mer strategiskt tänkande som grund för arbetet och de mer konkreta projekten. De flesta regioner har en internationell strategi, riktlinjer, policys och/eller handlingsplaner för det internationella arbetet. Däremot tycks de regionala aktörerna inte arbeta aktivt med integrations- och mångfaldsfrågor inom ramen för det internationella arbetet. Detta indikerar att dessa frågor inte i tillräcklig omfattning ses som en resurs ur ett tillväxtperspektiv. Det tycks i många regioner finnas ett behov av att på ett tydligare sätt integrera arbetet med internationella frågor i övrig verksamhet. Genom ett mer strategiskt och genomtänkt arbete på hemmaplan, en bättre intern samordning och genom en bredare förankring inom de egna organisationerna skulle arbetet kunna bli effektivare.

I de nationella, regionala och kommunala tillväxtstrategierna och planerna finns regelmässigt hållbarhetsaspekterna med. I praktisk mening är dock variationerna stora när det gäller att omsätta hållbarhetsmålen i praktisk handling. På den lokala nivån arbetar många kommuner med ”moderniserade översiktsplaner” vilket bl.a. innebär att dessa utvecklas från att tidigare enbart reglera mark- och vattenanvändningen till att allt oftare omfatta kommunernas övergripande mål. De kommunala översiktsplanerna kan på så sätt utvecklas till kraftfulla verktyg inom vilket alla tre dimensionerna inom hållbar utveckling kan hanteras. Detta pekar antagligen på en stor potential. Genom att ytterligare utveckla den fysiska planeringen som ett verktyg för hållbar tillväxt kan hållbarhetsfrågorna behandlas i ett tvärsektorielt kommunalt och regionalt perspektiv.

En genomgång av viss tillgänglig litteratur ger vid handen att forskningsläget är relativt begränsat avseende vilken betydelse lokala och regionala aktörer har för tillväxt. En stor mängd fallstudier finns, däremot saknas i grova drag mer systematiska studier som analyserar samband mellan åtgärder och effekter på framförallt den lokala nivån. Det behövs därför mer forskning på området, dvs. att identifiera förklaringar till ekonomisk tillväxt i svenska kommuner.

Forskningen ger stöd för att tillit mellan företagare och organisationer samvarierar med tillväxt, dvs. hög grad av tillit mellan medborgare/företagare och organisationer samvarierar med hög tillväxttakt. Ur ett lokalt perspektiv är detta intressant då tillit är en faktor som den egna kommunen kan påverka. Ett viktigt redskap för en kommun som vill arbeta med att skapa förtroenden/tillit är att verka för hög kvalitet inom kommunens kärnuppdrag. Generellt sett handlar det om förmågan att hantera verksamheten på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Det bör tilläggas att tillit är en faktor som tar lång tid att bygga upp, samtidigt som den kan försämrats på väsentligt kortare tid. ”Skandaler” och ”affärer” på lokal nivå har nedbrytande effekt på såväl den mellanmänniska tilliten som medborgarnas förtroende för de styrande.

Att det finns skillnader i utveckling och tillväxt i olika kommuner är ett välkänt faktum, men att hitta orsakerna till vad det beror på är mer komplex. Få företag skulle låta skatte-subsventioner eller andra former av ekonomiskt stöd enskilt ligga till grund för lokaliseringsbeslut eller andra övergripande strategier. Däremot visar forskning att företag sätter stort pris på en väl fungerande, icke-byråkratisk och opartisk kommunal förvaltning. Detta skulle kunna beskrivas i termer av den lokala förvaltningens attityd till näringslivet, något som ofta lyfts fram som en viktig faktor för lokal och regional tillväxt.

Som tidigare nämnts är avsikten med denna rapport att skapa en bred, snarare än djup, kunskapsplattform i frågor om kommuner och regioner i det regionala tillväxtarbetet. Med anledning av det material som redovisas i rapporten kan vi identifiera ett antal möjliga fördjupningsområden.

Ett resultat av denna studie är att det förefaller finnas behov av ytterligare forskning för att studera *samband mellan tillväxtpolitiska insatser och resultat* framförallt på den lokala nivån. Inom detta uppdrag har vissa preliminära resultat redovisats som pekar på svaga statistiska samband mellan enskilda faktorer som den lokala nivån själv kan påverka och tillväxt. Det bör därför vara intressant att gå vidare i dessa ansatser och studera hur ”effektiva och kontextanpassade kombinationer/insatspaket” samvarierar med hållbar tillväxt.

Utifrån de verktyg som den lokala nivån har till förfogande är kanske det kommunala planmonopolet det mest kraftfulla. Samtidigt förefaller den *fysiska planeringen* i vissa fall inte vara helt integrerad med andra utvecklings- och tillväxtinsatser, eller med ambitionen att ställa om i riktning mot en hållbar utveckling. Detta skulle kunna motivera studier som belyser betydelsen av den fysiska planeringen som ett verktyg för lokal tillväxt och hållbar utveckling. I detta sammanhang bedöms de kommunala översiktplanerna kunna utgöra ett viktigt verktyg.

Avsikten med denna rapport är att upparbeta en kunskapsplattform om de kommunala och regionala aktörernas arbete inom den regionala tillväxtpolitiken. Rapporten pekar på att dessa aktörer står för en betydande del av de tillväxtinriktade insatserna. Tillväxtanalys bedömer därför att det finns skäl att fortsätta att utveckla kunskap *om Sveriges ”institutionella kapacitet”*, det vill säga förmågan att utveckla och genomföra politik. Denna kunskap kan tjäna som ett av flera underlag för att utveckla den svenska sektorsamordningen och flernivåstyrningen och därigenom, enligt OECD:s Territorial Review, ytterligare bidra till att effektivisera tillväxtpolitiken.

En viktig tillväxt- och utvecklingsfråga är *tillgången på arbetskraft*. Redan nu märks svårigheter i vissa områden att rekrytera personal, såväl inom näringslivet som inom den offentliga sektorn. Dessa svårigheter förväntas öka under de kommande åren. Samtidigt finns indikationer på att den lokala nivån upplever att det finns brister i systemen för att fånga upp de lediga platserna. Detta skulle motivera en granskning av om lediga platser inte utannonseras och, i sådana fall, vilka orsakerna kan vara, samt att bedöma i vilken omfattning det i sådana fall förekommer.

I denna studie har en översiktlig undersökning gjorts om *regionernas internationella arbete*. Tillväxtanalys bedömer att det finns skäl att fördjupa denna studie något, för att få en djupare bild av hur det internationella arbetet bedrivs; erfarenheter, möjligheter och hinder.

## Summary

Growth Analysis was given the assignment, in the Letter of Regulation for 2010, to analyse the contributions of municipalities and regions to the regional growth initiatives. The assignment was formulated in accordance with the following:

*“Growth Analysis shall analyse municipal and regional contributions to the sustainable growth initiatives. Municipalities and regions provide a major part of the initiatives aimed at growth. There is a need therefore to develop knowledge on how various regional actors take action within the growth area, which resources are involved, and how the actors - state, regional and municipal - cooperate with each other.”*

In the Letter of Regulation for 2011 an addition was made so that the assignment would also *“describe how regions are working to strengthen their international frame of reference for regional growth initiatives.”*

Growth Analysis has interpreted the assignment as there being a need for the building up of long-term knowledge in this field. Keeping in mind the scope of the assignment, the ambition has been to develop a overview of how municipal and regional actors are working with issues connected to growth. A continued building up of knowledge in the subject provides good conditions for deepened studies in different areas. Proposals for continued studies are listed in the summary and in Chapter 8 "Conclusions and Comments".

Swedish regional policy has developed during the last few decades from being a centrally governed policy with clear elements of equalisation and localisation policy initiatives, to a more regionally directed development and growth-oriented policy. The policy now covers the whole country whereas in the past only certain defined geographical areas were encompassed. In recent years increased efforts have been made to coordinate the initiatives within the various political areas. These initiatives have been recognised as an important instrument to improve the outcome of the overall policy.

The initiatives within the political areas are now characterised by a programme-based approach in which strategic plans are developed and implemented in partnership with the actors within the region. Regional and local needs and prerequisites have therefore made a greater impact on programmes and initiatives. Through these changes, the regional level has been given greater influence and responsibility.

The issue of what creates sustainable growth, however, is complex. In addition to state and regional initiatives, municipal initiatives and activities are also meaningful for local and regional growth, for example, within the framework of the municipalities' basic mission. A well maintained municipal economy with well managed operations and a good environment for enterprise affects builds both trust in the municipality and its attractiveness to residents and entrepreneurship. This, in turn, is of significance for people moving both in and out of the region, the establishment of businesses and employment.

One of the core municipal activities that is important from a growth perspective are the primary, lower and upper secondary schools. Besides the school having the main responsibility for student learning in various subjects, school also plays an important part with regard to different types of attitude issues which ultimately affect the culture that is established in an area. This could concern, for example, attitudes towards entrepreneurship, the home town or the general view of local enterprise. In the broader sense, this could involve

the attitudes of individuals (and entrepreneurs) to various ethical issues, such as tolerance, openness or attitude to new residents with perhaps different ideas from other parts of Sweden or other countries.

A picture that emerges from both municipal and regional representatives is that it is difficult to point out one single factor as being the most significant for an area's growth. This also applies to hampering factors. On the contrary, a battery of factors are indicated as being significant or hampering of the regions' growth and development. This reflects the complexity of the regional growth policy, where it is difficult to find one or a few key factors for local and regional growth. As a consequence, even more emphasis is placed on the importance of municipalities and regions performing their work based on the specific conditions of the municipality or region. There is no standard model that suits all. One type of measure that works in one municipality might not necessarily work in another. On the contrary, modern growth research points at the fact that local and regional growth policies must be adapted to the specific requirements of the municipality or region in question. Thus, there is no "quick fix" for individual municipalities. Nor is there a guarantee that a measure which has a good effect in one municipality will impact another in the same way.

One factor hampering local growth that stands out from the survey of municipal and regional actors is the option "weak political unity in the municipality". Rural municipalities indicate, in contrast to urban municipalities, that this is one of the more hampering factors for municipal development. One possible conclusion from this is that conflicts between individual elected officials have a greater impact in smaller municipalities with fewer elected officials, compared to larger municipalities that usually have more elected officials and larger political assemblies. Another possible interpretation could be that larger municipalities in general have a more distinct division between the political level and the civil service organisation. Such an assumption would mean that conflicts between elected officials do not affect the management organisation the same way as might happen in a smaller municipality.

A perennial issue is supply of capital, with problems concerning lack of capital provision being mentioned now and then in the debate. In an initial overview that emerged from this investigation, municipal and regional representatives both signalled that they experienced insufficient capital supply as one of the most hampering factors to their own region's development and growth. A more in-depth examination, however, revealed a more nuanced picture that does not support the suggestion that there is a real capital supply problem. On the other hand, the in-depth examination indicates that there are problems with collateral for loans in rural areas, mostly due to low property values. It is also deemed that a lack of knowledge exists, amongst both entrepreneurs regarding the available finance possibilities, and the banks in their knowledge of local enterprise.

Municipal and regional actors seem largely to have a consensus on the areas of initiative that should be prioritised within the regional growth initiatives. Virtually no municipality or region has indicated that they consider themselves to be in disagreement with a region or municipality on which areas of initiative that should be prioritised.

At the same time it becomes evident from individual discussions with municipal actors that the picture is more fragmented. A preliminary conclusion is that there is an imbalance with regard to knowledge of the system. The indication seems to be that the different growth programmes are not perceived as being equally significant in the smaller municipalities as in the larger municipalities. One explanation could be lack of resources, especially human resources. One effect of this could be that these municipalities find it more difficult to

navigate inside the various programmes and therefore also find it more difficult to use the financial resources available for the implementation of these programmes, in particular through the structural funds.

The regional actors are engaged in extensive cooperative work and projects internationally. For instance, extensive work is being conducted in the environmental field towards a more sustainable society. The work is conducted in various projects, but also within the framework of the EU strategy for the Baltic Sea Region, for example.

The international work has evolved and grown rapidly in scope and in most cases a more strategic approach is currently being used as the basis for this work and the more concrete projects. Most regions have an international strategy, guidelines, policies and/or action plans for international work. However, it appears that the regional actors do not actively work with integration and diversity issues within the framework of the international work. This indicates that these issues are not considered to a sufficient extent a resource from a growth perspective. It appears in many regions that there is a need to more clearly integrate the work on international issues with their other operations. Through more strategic and well-reasoned work domestically, as well as improved internal coordination and broader anchorage within their own organisations, the work could be made more effective.

Sustainability aspects are regularly included in the national, regional and municipal growth strategies. In a practical sense, however, the variations are large when applied to transferring sustainability goals into practical actions. At the local level, many municipalities are working with “modernised comprehensive plans” which means that these have developed from in the past solely regulating land and water utilisation, to increasingly covering the municipality's overall goals. The comprehensive municipal plans can in this way evolve into powerful instruments within which all three dimensions of sustainable development can be managed. Presumably this indicates great potential. By further developing the physical planning as an instrument for sustainable growth, sustainability issues can be treated from a cross-sectoral municipal and regional perspective.

A review of some available literature suggests that the research situation is relatively limited regarding the significance that local and regional actors have for growth. There are a large number of case studies, but in general there is a lack of more systematic studies that analyse the relationship between actions and effects, primarily on the local level. More research in this area is therefore required, i.e. to identify explanations for economic growth in Swedish municipalities.

The research supports the notion that the trust between entrepreneurs and organisations varies in correlation with growth, i.e. a high degree of trust between citizens/entrepreneurs and organisations correlates with a high rate of growth. This is interesting from a local perspective because trust is a factor that each municipality can influence. An important instrument for a municipality that wants to work on creating confidence/trust is to promote high quality in the municipality's core duties. In general, it is about the ability to manage operations in a correct, efficient and legally secure manner. It should be said that trust is a factor that takes a long time to develop, while it may deteriorate in considerably less time. “Scandals” and “affairs” at the local level have destructive effects on both interpersonal trust as well as public confidence in those who govern them.

That there are differences in development and growth in different municipalities is a well known fact, but finding the reasons for these is more complex. Few companies would allow tax subsidies or other forms of financial support to be the sole basis for localisation

decisions or other comprehensive strategies. However, research shows that companies place great value on a well functioning, non-bureaucratic and impartial municipal administration. This could be described in terms of the local administration's attitude towards enterprise, which has often been highlighted as an important factor for local and regional growth

As previously mentioned, the purpose of this report to create a broad, rather than deep knowledge platform on issues with regard to municipalities and regions in the regional growth initiatives. In view of the material presented in this report, we are able to identify a number of possible areas for in-depth study.

One result of this study is that there appears to be a need for further research to study the *relationship between growth policy initiatives and results* primarily at the local level. Within this assignment, certain preliminary results have been presented that indicate weak statistical relationships between individual factors that the local level can affect and grow. It should, therefore, be interesting to go further in these approaches and study how different “effective and context-adapted combinations/initiative packages” correlate with sustainable growth.

Based on the instruments that the local level have at their disposal, perhaps the municipal planning monopoly is the most powerful. Simultaneously it appears that the *physical planning* in certain cases is not fully integrated with other development and growth initiatives, or with the ambition to change directions towards sustainable development. This could provide motivation for studies that illustrate the importance of physical planning as an instrument for local growth and sustainable development. In this context it is assessed that the comprehensive municipal plans may comprise an important instrument.

The purpose of this report is to develop a knowledge platform on the municipal and regional actors' work within regional growth policy. The report indicates that these actors provide a meaningful share of the initiatives aimed at growth. Growth Analysis therefore determines that there are reasons to continue to develop knowledge on Sweden's “*institutional capacity*”, that is, the ability to develop and implement policies. This knowledge can serve as one of several foundations for the development of the coordination of Swedish sectors and multi-level governance and thus, in accordance with the OECD's Territorial Review, further contribute to enhancing the efficiency of the growth policies.

An important issue with regard to growth and development is the *availability of labour*. Even now there are noticeable difficulties in recruiting staff in certain areas, both with regard to enterprise as well as in the public sector. These difficulties are expected to increase in the next few years. At the same time there are indications that the local level is experiencing deficiencies within the systems with regard to capturing these vacant positions. This would justify an examination to see whether vacant positions are not advertised and, if so, what the causes might be, and to assess the extent to which it occurs in such cases.

A general investigation has been made in this study of the *international work of the regions*. Growth Analysis deems that there are reasons to extend this study somewhat, to provide a more in-depth view of how the international work is being conducted; experiences, opportunities and obstacles.



# 1 Uppdraget

Tillväxtanalys fick i regleringsbrev för år 2010 i uppdrag att analysera kommunernas och regionernas bidrag i det regionala tillväxtarbetet. Uppdraget formulerades enligt nedan:

*”Tillväxtanalys ska analysera kommunernas och regionernas bidrag till det hållbara tillväxtarbetet. Kommuner och regioner står för en betydande del av de tillväxtinriktade insatserna. Det finns därför behov av att utveckla kunskap om hur olika regionala aktörer agerar inom tillväxtområdet, vilka resurser det handlar om samt hur aktörerna – statliga, regionala och kommunala – samverkar med varandra.*

I 2011 års regleringsbrev infördes ett tillägg angående uppdraget. Tillägget formuleras på följande sätt:

*”Aktörer på regional nivå behöver i ökad utsträckning ha en internationell utblick för att söka både samarbete och kunskap i arbetet med att skapa konkurrenskraftiga regioner. Tillväxtanalys ska beskriva hur regioner arbetar med att stärka sin internationella referensram för det regionala tillväxtarbetet. Ingående delar i den internationella referensramen kan exempelvis avse internationell utblick, omvärldsanalys, internationell samverkan och erfarenhetsutbyte. Analysen ska identifiera både exempel och eventuella utvecklingsbehov (exempelvis avseende kunskap och kompetens om internationalisering samt integration och mångfald) på regional och nationell nivå avseende en stärkt internationell referensram för det regionala tillväxtarbetet.*

*Uppdraget ska genomföras i samverkan med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 maj 2011”.*

## 1.1 Tolkning av uppdraget

Tillväxtanalys har tolkat uppdraget som att det finns ett behov av en kunskapsuppbyggnad inom området med en tämligen bred ingång. Med tanke på uppdragets omfattning har ambitionen varit att ta fram en övergripande bild av hur kommuner och regioner arbetar med frågor kopplade till hållbar tillväxt och vilka uppfattningar de har om förutsättningarna, möjligheterna och problemen med detta arbete. Med andra ord en slags kunskapsplattform.

I ett andra steg har vissa tematiska fördjupningar gjorts inom några områden. Beträffande det formulerade tilläggsuppdraget om regionernas arbete med internationella frågor presenteras en första översiktlig bild av regionernas arbete.

En aspekt som rapporten belyser är om inriktningarna och arbetssättet med regeringens nationella strategi<sup>1</sup> tränger ner till den lokala nivån. En annan aspekt är att få en bild av om de lokala och regionala aktörerna är överens om inriktning och prioriteringar i de regionala utvecklingsprogrammen.

## 1.2 Avgränsningar

Uppdraget handlar om att utveckla kunskap om ”hur olika regionala aktörer agerar inom tillväxtområdet, vilka resurser det handlar om samt hur aktörerna – statliga, regionala och kommunala – samverkar med varandra”. Med andra ord finns ett behov av att öka kunskaperna om hur lokala och regionala aktörer tänker och agerar inom den regionala till-

<sup>1</sup> En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013

växtpolitiken samt, inte minst viktigt, i vilken grad de olika aktörerna/nivåerna är delaktiga och engagerade inom systemet.

I detta uppdrag ingår därför inte att genomföra effektutvärderingar av vilka mätbara effekter det programlagda tillväxtarbetet har, exempelvis i form av ökad ekonomisk tillväxt i olika delar av landet. Däremot kan uppdraget ses som ett första steg i uppbyggnaden av en nödvändig plattform för att senare kunna genomföra effektutvärderingar inom olika områden.

### 1.3 Metod

Rapporten består i grova drag av tre delar:

1. en översiktlig bild av kommunala och regionala uppfattningar i tillväxtfrågor
2. tre tematiska fördjupningar; kapitalförsörjning, vilken betydelse lokala och regionala organisationer kan spela för tillväxt samt regionernas internationella arbete
3. en översikt av hur regionerna arbetar med internationella frågor

I detta kapitel beskrivs översiktligt vilken metod som valts för var och en av dessa delar. För en mer utförlig metodbeskrivning hänvisas till respektive avsnitt längre fram i texten.

Som ett första steg har en webbaserad enkät skickats ut till samtliga kommuner och regionala aktörer som har det regionala tillväxtansvaret. Som ett komplement till denna webbaserade enkätundersökning har också ett antal intervjuer hållits med såväl kommunala som regionala företrädare. Avsikten med intervjuerna var att få en möjlighet att få en mer nyanserad och djupare bild av kommunala och regionala uppfattningar, jämfört med vad som är fallet i en enkätundersökning. De enskilda intervjuerna har hållits i samtalsform utifrån en gemensam stomme frågeställningar.

Utifrån denna undersökning har Tillväxtanalys valt att göra två tematiska fördjupningar, en om kapitalförsörjning och en om vilken betydelse lokala och regionala organisationer har för lokal och regional tillväxt.

Fördjupningen om kapitalförsörjning har genomförts genom telefonintervjuer där 74 kommunala näringslivschefer och 25 företagshandläggare på lokala bankkontor har tillfrågats.

Fördjupningen om lokala och regionala organisationer bygger i huvudsak på en forskarrapport från Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet.

Den del av uppdraget som avser att beskriva hur regioner arbetar med att stärka sin internationella referensram för det regionala tillväxtarbetet har genomförts genom en webb-enkät riktad till 25 aktörer i de 21 länen.

### 1.4 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande: I kapitel två beskrivs översiktligt utvecklingen av den svenska regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Avsikten med kapitlet är att i mycket grova drag beskriva inriktningen på politiken och att peka på större förändringar som skett, bl.a. ett tydligare fokus på att tillvarata de tillväxtpotentialer som finns i olika delar av landet och en större betoning av ett programbaserat arbetssätt.

I det följande kapitlet, dvs. kapitel tre, ges en motsvarande kort redovisning av utvecklingen av regionalpolitiken i våra grannländer Norge och Finland. I denna redovisning äg-

nas också uppmärksamhet åt nationella initiativ som är avsedda att stärka kommunernas roll i utvecklings- och tillväxtarbetet.

Kapitel fyra behandlar översiktligt den kommunala självstyrelsen samt utvecklingen av kommunala befogenheter. I samma kapitel ges också några grova mått på hur mycket resurser kommunerna sätter in i lokalt näringslivsarbete. Avsikten med detta kapitel är bl.a. att peka på att den lokala nivån är en viktig aktör inom tillväxtpolitiken.

I det femte kapitlet redovisas kommunala och regionala aktörers uppfattningar i vissa utvecklings- och tillväxtfrågor. Redovisningen grundar sig på material från en webbaserad enkätundersökning som genomfördes inom ramen för detta uppdrag. En av aspekterna som tas upp i detta kapitel är om den lokala och regionala nivån är överens om vilka insatsområden som bör prioriteras i de lokala och regionala tillväxtprogrammen.

I kapitel sex redovisas en forskargenomgång av hur kunskapsläget ser ut när det gäller lokala och regionala aktörers betydelse för tillväxt. Huvuddelen av detta kapitel bygger på en upphandlad studie genomförd av Centrum för kommunstrategisk forskning vid Linköpings universitet. Kapitlet innehåller också ett kortare referat från en annan pågående studie som syftar till att mäta politiskt entreprenörskap och vilken betydelse det kan ha för lokal utveckling och tillväxt.

Kapitel sju är en redovisning av hur de svenska regionerna arbetar med internationella frågor. Materialet bygger på en webbaserad enkätundersökning till regionala aktörer.

Slutligen avslutas rapporten i kapitel åtta med analyser och slutsatser av det material som samlats in under uppdragets genomförande. Ambitionen är att knyta ihop de viktigaste slutsatserna som dragits från materialet. Kapitlet innehåller också vissa förslag på tänkbara områden till fördjupningar utifrån den tämligen breda genomgång som görs i denna rapport.

## 2 Den regionala tillväxtpolitiken

### 2.1.1 Från regionalpolitik till regional tillväxtpolitik

I följande avsnitt ges en kort summarisk bild av hur den svenska regionalpolitiken har förändrats över tid, från dess tidiga utformning till den nuvarande regionala tillväxtpolitiken. Därefter görs en genomgång av hur ansvaret för det regionala tillväxtarbetet är organiserat och beskriver hur ett internationellt perspektiv är en del av det regionala tillväxtarbetet och den regionala utvecklingen. I kapitel 8 redovisas sedan en bild av hur regionerna arbetar med internationella frågor inom ramen för det tillväxtpolitiska arbetet. Underlaget grundar sig på en enkät till regionerna.

### 2.1.2 Den moderna regionalpolitikens tillkomst

Den politiska diskussionen har genom åren till stor del handlat om förhållandet mellan nationell tillväxt och regional utveckling. Frågan om den nationella tillväxten begränsas av stora satsningar på regional utveckling i alla delar av landet eller om en jämn regional utveckling är en förutsättning för en stark tillväxt har ständigt varit aktuell. Andra övergripande frågeställningar, som fortfarande är aktuella, är på vilket sätt politiska insatser kan påverka tillväxt och regional utveckling och hur mycket av denna påverkan som kan ske inom ramen för regionalpolitiska eller tillväxtpolitiska insatser.

Insatser för att främja regional utveckling och för att utjämna skillnader mellan olika delar av landet har funnits i åtskilliga decennier, men inriktningen på de politiska åtgärderna och tyngden i dessa har varierat i takt med den ekonomiska utvecklingen och den politiska diskussionen. Inriktningen på politiken har dessutom under de senaste decennierna på ett helt annat sätt än tidigare styrts av externa faktorer. Efter flera lågkonjunkturer och ekonomiska kriser (bl.a. oljekrisen på 1970-talet) blev den internationella konkurrensen och vårt beroende av utvecklingen i omvärlden tydligt. EU:s regionalpolitik har också sedan medlemskapet år 1995 haft en stor inverkan på utformningen av den svenska regionalpolitiken.

Den svenska regionalpolitiken fick sitt riktiga genombrott i början av 1960-talet. Den tidiga regionalpolitiken innehöll starka lokaliseringpolitiska inslag. För att behålla en balanserad utveckling i hela landet och göra det möjligt för människor att leva och bo var det ville gjordes insatser för att motverka de negativa effekterna av avfolkning i skogslänen. Från 1965 till 1970 förlorade skogslänen nära 50 000 arbetstillfällen.<sup>2</sup> Den kraftiga utflyttningen från skogslänen var en följd av jord- och skogsbrukets rationalisering samt industrins behov av arbetskraft och koncentration av verksamheter till större städer och industriorter.

Under 60-talet infördes de regionalpolitiska stödformerna lokaliseringstöd och sedermera även glesbygdstöd. Med lokaliseringstödet infördes statliga lån och bidrag till investeringar i norra Sverige. Syftet var att förbättra förutsättningarna för etablering av företag i stödområdena. Den regionala nivån fick här en roll genom att länsstyrelserna fick ansvar för beredning och beslut om stöd.<sup>3</sup> Transportstöd och sysselsättningsbidrag för stöd till varaktiga sysselsättningsökningar var två andra åtgärder som infördes i början av 1970-talet. I början av 80-talet infördes nedsatta socialavgifter för företag i Norrlands inland och

<sup>2</sup> Regionalpolitiken. En ESO-rapport om tro och vetande. DS 1999:50.

<sup>3</sup> Delar av lokaliseringstödet administrerades och administreras fortfarande på nationell nivå.

i de inre delarna av Svealand. De flesta stödformer som infördes under denna period finns fortfarande kvar, även om namnen på stöden och regelverken förändrats och anpassats till EU:s regelverk och andra förändrade förutsättningar.

Med tiden ökade kraven på en mer effektiv och modern regionalpolitik bättre anpassad till förändringarna i samhället. Industrin sågs inte längre som den motor som kunde skapa full sysselsättning och ersätta de arbetstillfällena som förlorats genom bl.a. jordbrukets strukturomvandling. Statens roll förändrades successivt mot åtgärder för att lösa akuta problem i följderna av strukturomvandlingar och genom att stödja och uppmuntra nyföretagande i berörda områden.

Samtidigt hade en god ekonomisk utveckling gjort att den offentliga sektorn kunde expandera kraftigt. Utlokalisering och flytt av statliga myndigheter och arbetsplatser till områden utanför storstäderna blev ett verktyg för att skapa arbetstillfällena utanför storstadsregionerna. Utbyggnaden av nya universitet och högskolor fick också positiva regionalpolitiska effekter, utöver syftet att öka tillgängligheten till högre utbildningar. Genom nya grepp fick regionalpolitiken ett tvärsektorielt inslag.

### 2.1.3 Den regionala tillväxtpolitiken

Under senare år har regionalpolitiken förändrats från dess mer traditionella utformning till en allt mer regionalt utformad utvecklings- eller tillväxtpolitik. Samma utveckling kan ses i många andra länder, inte minst i de nordiska länderna.

Genom regeringens proposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” infördes begreppet regional utvecklingspolitik<sup>4</sup> och politikområdet regionalpolitik ersattes med regional utvecklingspolitik. I budgetpropositionen för år 2007/08<sup>5</sup> införde den nya regeringen den regionala tillväxtpolitiken. Insatserna inom den regionala tillväxtpolitiken har därefter förfinats, och åtgärder har också gjorts för att i ökad grad samordna insatserna inom de olika politikområdena för att nå ett bättre utfall av politiken.

Gemensamt för både den tidigare regionala utvecklingspolitiken och den nuvarande regionala tillväxtpolitiken är att den geografiska dimensionen tonats ned och ersatts med målsättningar där alla delar i landet ska bidra till hela landets tillväxt och utveckling. Den riktade och geografiskt avgränsade regionalpolitiken har ersatts av en politik som stödjer utveckling i alla delar av landet mot tidigare enbart vissa utpekade geografiska områden, även om tyngdpunkten fortfarande finns i vissa prioriterade områden. Medan den tidigare utjämningspolitiken försökte göra regionerna mer lika bygger tillväxtpolitiken dessutom på att regionerna är olika.<sup>6</sup> Skillnader i lokala och regionala förutsättningar kan därför på ett helt annat sätt än tidigare få genomslag i program och insatser.

### 2.1.4 En stärkt regional roll

Genom det svenska EU-medlemskapet och strukturfondernas inträde fick regionerna en klart starkare roll i genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken eller tillväxtpolitiken. Regionernas roll har efter hand stärkts ytterligare bl.a. genom Lissabonstrategin och Europa 2020 där ett övergripande mål är att stärka samtliga europeiska regioners konkurrenskraft.

<sup>4</sup> Regeringens proposition 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*

<sup>5</sup> Regeringens proposition 2007/08:1. *Utgiftsområde 19.*

<sup>6</sup> *Mot en ny landsbygdspolitik. SOU 2003:29.*

Genom strukturfonderna tillfördes inte enbart stora ekonomiska resurser utan även ett arbetssätt som numera präglar genomförandet av i stort sett all politik inom området. Arbetssättet innebär att insatser genomförs efter att en strategisk plan arbetats fram i breda partnerskap inom varje berörd region eller geografisk avgränsning. Arbetssättet innebär ett mer strukturerat sätt att angripa de problembilder och hot som identifierats genom satsningar som utnyttjar de regionala styrkorna och möjligheterna. Regionerna formulerar själva sina problem och möjligheter och föreslår insatser för att lösa dessa. Med EU kom de ökade ekonomiska resurserna att kombineras med ett ökat regionalt inflytande över hela genomförandet.

Tidigare hade arbetet på regional nivå skiftat mellan perioder med starka inslag av planering men relativt lite ekonomiska resurser, till perioder med relativt stora resurser till förfogande men med mindre inslag av planering. Under framför allt 1970-talet sattes stora förhoppningar till samhällsplanering som ett instrument för att nå regional utveckling. Ett inslag var att länsstyrelserna arbetade fram länsplaner som omfattade flera sektorsområden som ansågs viktiga för den regionala utvecklingen. Genom planering ville man försöka att öka politikens inflytande över utvecklingen.

Statens ansvar i det direkta genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken har alltså successivt minskat till förmån för ett ökat regionalt inflytande. Under 1990-talet infördes regionala tillväxtavtal med förebild i strukturfondsprogrammets metoder och arbetssätt. Tillväxtavtalen utvecklades efter hand till regionala utvecklingsprogram (RUP) med ambitionen att ge ett helhetsperspektiv på utvecklingen i regionerna. De regionala utvecklingsprogrammen ligger till grund för genomförandet av övriga program och insatser på regional nivå.

Det programbaserade arbetssätt som utvecklats innebär att regionala aktörer ansvarar för både utarbetande och genomförande av program och insatser.<sup>7</sup> Staten har dock fortfarande ett övergripande ansvar genom att den nationella strategin lägger fast de övergripande riktlinjerna för programarbete och genomförande. Staten fördelar även de regionala tillväxtmedlen till den regionala nivån. De regionala strukturfondsprogrammen tas fram i regionala processer men styrs av både EU:s riktlinjer och regeringens nationella strategi.

### 2.1.5 Den nationella strategin

”I den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning”<sup>8</sup> samordnas den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och sammanhållningspolitiken i Sverige. Strategin utgör Sveriges nationella referensram för den europeiska sammanhållningspolitiken och strukturfondsprogrammen<sup>9</sup> och preciserar nationella målsättningar och riktlinjer med utgångspunkt i målen i EU:s Lissabonstrategi.

Regeringen betonar att den nationella strategins inriktning och dess prioriteringar, innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete är vägledande för det regionala tillväxtarbetet. Inom prioriteringarna finns emellertid behov av att utveckla vissa delar. Exempelvis ska

<sup>7</sup> Med regionala aktörer avses här och i det följande det organ i respektive län som har det regionala tillväxtansvaret dvs. regionala självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan, länsstyrelser eller kommun.

<sup>8</sup> En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013. Regeringskansliet 2007.

<sup>9</sup> Ds 2009:69. Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013.



tillväxtpotentialen inom klimat- och energiarbetet tas tillvara så att bl.a. miljödriven näringslivsutveckling utvecklas och ses som en integrerad del i det regionala tillväxtarbetet. Synen på innovationer bör breddas och utvecklas, bl.a. till att även omfatta tjänster. Därutöver är det viktigt med stärkt samverkan mellan den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken för att främja kompetens- och arbetskraftsförsörjningen till privat och offentlig sektor.<sup>10</sup>

Regeringens uppföljning av den nationella strategin har visat på ett behov av att förtydliga och utveckla ett flertal områden i det fortsatta genomförandet. Dessa områden är:

- Hållbarhetsperspektivet i det regionala tillväxtarbetet,
- Möjligheter som klimat- och energiarbetet kan bidra till för utvecklandet av hållbar regional tillväxt
- Internationell utblick
- Myndighetssamverkan på och mellan nationell nivå och regional nivå
- Regionalt ledarskap
- Dialog mellan aktörer på olika nivåer och i olika sektorer
- RUP som gemensamt verktyg för samhällsplanering
- Arbete för innovation och förnyelse
- Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud nationellt och regionalt
- Nationell och regional förankring av EU:s strategi för Östersjöregionen
- Implementering av ett landsbygdsperspektiv
- Städernas betydelse för hållbar regional tillväxt
- Tillgång till gränsregional statistik
- Utveckla uppföljningssystemet för strukturfondsprogrammen

## 2.1.6 Betydelsen av en tvärsektoriell politik

### *Inledning*

Förutsättningarna för tillväxt och utveckling i olika delar av landet påverkas i hög grad av de breda insatser som genomförs inom de flesta politikområden och utgiftsområden. En stor del av dessa insatser har både en direkt och en indirekt betydelse för förutsättningarna för tillväxt i alla delar av landet.

Genom att stärka den lokala och regionala konkurrenskraften och skapa bättre förutsättningar för företagande, innovationer och investeringar, kan tillväxtpotentialen och sysselsättningsmöjligheterna i hela landet utvecklas. Regeringen betonar dessutom att regionala hänsyn och tvärsektoriell styrning av resurser inom i princip samtliga utgiftsområden är av avgörande betydelse för att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Resurser finns främst inom näringspolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av inno-

<sup>10</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:221. Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning.

vationssystem, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, transportpolitik, politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel, kulturpolitik, miljöpolitik, energipolitik, bostadspolitik, politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post, utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande, politik för regional samhällsorganisation, integrationspolitik samt allmänna bidrag till kommuner.<sup>11</sup>

Tillväxtpolitiska insatser genomförs som nämns ovan både direkt och indirekt inom de flesta politikområden. De direkta och riktade insatserna genomförs huvudsakligen inom ramen för *utgiftsområde 19 Regional tillväxt* men även inom en rad andra politikområden och utgiftsområden görs insatser som både direkt och indirekt och i olika grad påverkar förutsättningarna för tillväxt i alla delar av landet. Nedan ges några exempel på tillväxtpolitiska insatser inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 19; Regional tillväxt.

### *Exempel på insatser*

Även om regionala aktörer har ansvaret för planering och genomförande av den regionala tillväxtpolitiken har även en rad statliga myndigheter ansvar och uppgifter inom området. Många nationella myndigheter arbetar t.ex. med ett regionalt perspektiv i genomförandet av sina uppdrag. Antalet myndigheter med en regional organisation och ett regionalt perspektiv i genomförandet har dock minskat.

Regeringens politiska ambitioner och ansatser genomförs även genom olika typer av uppdrag till myndigheter och organisationer. Ett sådant exempel är ett uppdrag från år 2007 till ett tjugotal statliga myndigheter och organisationer att stärka det tvärssektoriella samarbetet för hållbar regional tillväxt. Syftet var bl.a. att samordna och förbättra det tvärssektoriella arbetet mellan staten och lokala och regionala aktörer. Erfarenheter och lärdomar från uppdraget har sedan legat till grund för flera samverkansuppdrag till grupper av statliga myndigheter på olika nivåer i frågor av central betydelse i det regionala tillväxtarbetet.<sup>12</sup>

Regionerna har även haft regeringens uppdrag att under 2010 etablera kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering. Syftet med uppdraget, som uppkommit efter önskemål från de regionala aktörerna, var att bidra till ökad kunskap och översikt, samordning av behovsanalyser och en ökad samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering m.m. Rapporteringen av uppdraget visar på ett positivt utfall och en positiv respons från de medverkande parterna. Även ett antal andra myndigheter har under 2010 tilldelats uppdrag inom kompetensförsörjningsområdet.

Arbetet med regionala varselsamordnare är exempel på en annan insats där stat, nationella myndigheter och regionala aktörer samverkar kring ett gemensamt uppdrag och en gemensam målsättning. Uppdraget har letts av landshövdingarna och, i de län där det finns självstyrelse eller samverkansorgan, ordförandena i regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. Samordnarna har lämnat förslag om åtgärder till regeringen inom områden som arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och näringslivsutveckling. Förslagen har därefter behandlats av regeringen och mer än hälften av förslagen har genomförts. Exempel på insatser som genomförts är insatser för unga arbetslösa, insatser på yrkesutbildningsområdet utanför högskolan och en tillfällig utbyggnad av högskolan under åren 2010 och

<sup>11</sup> Regeringens proposition 2010/11:1. *Utgiftsområde 19.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

2011.<sup>13</sup> Genomförda insatser bygger i huvudsak på planerade insatser i länens regionala utvecklingsprogram.

Insatser inom de flesta utgiftsområden påverkar alltså i hög grad förutsättningar för tillväxt och utveckling i olika delar av landet. En stor del av dessa insatser har stor betydelse för förutsättningarna för tillväxt på både nationell och regional nivå. Insatserna inom t.ex. utbildningsområdet, arbetsmarknadspolitiken och kommunikations- och infrastrukturpolitiken har förmodligen större påverkan på de regionala tillväxtförutsättningarna än de i sammanhanget relativt små insatserna inom utgiftsområdet 19; Regional tillväxt. En bra infrastruktur, som t.ex. vägar och bredband, lyfts t.ex. fram av regionala och kommunala företrädare som en väsentlig förutsättning för lokal och regional tillväxt. Likaså görs stora insatser inom t.ex. innovationsområdet som är av stor betydelse för att skapa förutsättningar för regional tillväxt. Arbetet med regionala varselsamordnare visar dessutom på kompetensförsörjningsfrågornas betydelse.

Vid sidan av dessa mer direkta insatser har det kommunalekonomiska utjämningssystemet en avgörande betydelse för att skapa relativt sett likvärdiga förutsättningar i hela landet. Det har också över tid funnits en bred politisk enighet om omfördelning av medel från kommuner med bättre förutsättningar till kommuner med sämre förutsättningar som ett verktyg för regional utjämning<sup>14</sup>.

### 2.1.7 Regionernas roll i det regionala tillväxtarbetet

Regionernas roll i det hållbara tillväxtarbetet kan sägas utgå från övergripande gemensamma målsättningar på EU-nivå (framför allt Lissabonstrategin och EU 2020) via nationella prioriteringar i den svenska nationella strategin till olika program för genomförande av politiken på regional och lokal nivå.

Regionala aktörer har ansvaret för planering och genomförande av den regionala tillväxtpolitiken men även en rad andra statliga myndigheter har ansvar och uppgifter inom politiken. Statliga myndigheter och statligt ägda bolag med uppgift att tillgodose särskilda samhällsintressen samverkar också med varandra och med andra aktörer för att t.ex. uppnå en ökad lokal samordning av service.

Utarbetande och genomförande av program är ett viktigt inslag i den regionala tillväxtpolitiken. Samtliga regioner är enligt förordning om regionalt tillväxtarbete (2007:713) ålagda att utarbeta och genomföra regionala utvecklingsprogram (RUP) eller utvecklingsstrategier (RUS) som utgångspunkter för det regionala tillväxtarbetet. Programmen som tagits fram i breda partnerskap väver samman nationella och regionala prioriteringar och sätter ramarna för arbetet på regional nivå och lokal nivå. Strategierna omfattar bl.a. mål och inriktning för det regionala tillväxtarbetet. Inriktningarna operationaliseras och konkretiseras därefter i mer konkreta program eller strategier som beskriver och preciserar hur mål och ambitioner ska uppnås, genomföras och finansieras.<sup>15</sup> De flesta län/regioner har t.ex. arbetat fram regionala tillväxtprogram (RTP). Utöver dessa finns även ett antal andra genomförandeprogram på den regionala nivån som kan sägas utgå från de regionala utvecklingsprogrammen, exempelvis regionala genomförandestrategier inom Landsbygdsprogrammet och regionala serviceprogram. Det finns även andra strategier på både EU-

<sup>13</sup> Regeringens proposition 2010/11:1. Utgiftsområde 19.

<sup>14</sup> [http://www.sou.gov.se/utjamning/pdf/rapport%20Inkomstutj%202010\\_5.pdf](http://www.sou.gov.se/utjamning/pdf/rapport%20Inkomstutj%202010_5.pdf)

<sup>15</sup> T.ex. regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram, strukturfondsprogram, regionala och lokala utvecklingsprogram, handlingsplaner.

nivå och nationell nivå som tydliggör olika ambitioner inom tillväxtområdet. I tabell 1 ges en översiktlig bild av hur program och strategier på olika nivåer hänger ihop och formar ramverket för genomförandet av tillväxtpolitiken på regional och lokal nivå.

Tabell 2-1 Programkomplexet<sup>16</sup>

NIVÅ	STRATEGIER	OPERATIVA PROGRAM
EU	EU: s strategi för tillväxt och sysselsättning (Lissabonstrategin) EU 2020-strategin EU:s strategi för östersjöregionen	
Nationell	Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder	Nationella eu-program Nationellt strukturfondsprogram
Regional	Regionala utvecklingsprogram Regionala utvecklingsstrategier Visionsdokument	Regionala tillväxtprogram Regionala strukturfondsprogram Territoriella samarbetsprogram Landsbygdsprogram
Kommunal	Översiktsplaner Visionsdokument	Kommunala tillväxtprogram Lokala utvecklingsprogram eller utvecklingsplaner

Regeringens syn är att det blir allt viktigare att på nationell nivå möta de regionala strategierna med nationella långsiktiga strategier. Genom detta synsätt blir förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart tillväxtarbete tydligare, vilket bidrar till att skapa effektivare lösningar och främja synergieffekter mellan aktörer och sektorer.

På lokal nivå är kommunerna enligt plan- och bygglagen skyldiga att minst en gång under mandatperioden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Många kommuner har dessutom valt att utarbeta kommunala utvecklingsprogram, näringslivsprogram, eller program för utveckling av kommunens landsbygd.

Boverket har under ett antal år verkat för att de traditionella översiktsplanerna ska breddas så att de också kan innehålla mer utvecklingsinriktade kapitel och inte enbart omfatta användningen av mark- och vattenområden i kommunerna. Med en sådan breddning skulle översiktsplanerna på lokal nivå kunna komma att motsvara de regionala utvecklingsprogrammen på regional nivå. Allt fler kommuner har också tagit med övergripande kommunala utvecklingsambitioner som en del i översiktsplanerna.

### 2.1.8 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt

Utgiftsområde 19 Regional tillväxt omfattar huvudsakligen medel för hållbara regionala tillväxtinsatser i form av central och regional projektverksamhet och olika former av regionala företagsstöd, samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden.

<sup>16</sup> Tabellen har inte ambitionen att vara komplett utan är ett sätt att visa hur program och strategier på olika nivåer hänger ihop och förhåller sig till varandra.

Inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt genomförs en stor del av insatserna inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken och strukturfondsprogrammen. Under innevarande programperiod 2007-2013 genomförs i Sverige åtta regionala strukturfondsprogram (ERUF) och ett nationellt strukturfondsprogram (ESF) för regional konkurrenskraft och sysselsättning samt tretton program inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet. För programperioden 2007-2013 har Sverige totalt tilldelats närmare 17 miljarder kronor från EG:s strukturfonder för genomförande av dessa program.

Av de nationella insatserna finns lokaliseringstödet fortfarande kvar som stödform men har idag döpts om till regionalt investeringsstöd.<sup>17</sup> Stöd kan numera utgå till både hårda och mjuka investeringar. Stöd kan ges till investeringar i företag i områden som avgränsas av det som idag kallas stödområde A och B. Stödområdet som måste godkännas av EU omfattar idag drygt 15 procent av Sveriges befolkning. Stödområde A omfattar Norrlands inland och delar av inre Svealand, dvs. kommuner i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands läns inland och hela Jämtlands län, samt några kommuner i Gävleborgs, Dalarnas, och Värmlands län. Stödområde B omfattar kustområdena i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län, förutom tätorterna Luleå, Umeå och Sundsvall, samt delar av Gävleborgs, Dalarnas, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Västra Götalands och Kalmar län.

Glesbygdstödet kunde fram till och med år 1993 i huvudsak enbart lämnas till företag och kommersiell service i utpekade glesbygdsområden. Med glesbygd avses i förordningen ”stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service samt skärgårdar eller liknande områden”. Närmare föreskrifter lämnas av länsstyrelsen. Stödformen ändrades år 1994 till landsbygdstöd vilket innebar att betydligt fler områden och fler företag i stora delar av landet kom att omfattas av möjligheterna till investeringsstöd. Det kommersiella stödet till dagligvarubutiker och drivmedelsanläggningar bröts samtidigt ut till en egen stödform. Båda dessa stödformer finns fortfarande kvar men numera under benämningen regionalt bidrag till företagsutveckling<sup>18</sup> respektive stöd till kommersiell service<sup>19</sup>. För insatser inom serviceområdet har länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen, Regionförbundet i Kalmar och Region Gotland för närvarande dessutom regeringens uppdrag att ta fram och genomföra regionala serviceprogram

Insatser inom landsbygdspolitikerna genomförs inom ramen för det nationella landsbygdsprogrammet och länens regionala genomförandestrategier. Det handlar bl.a. om insatser riktade mot en ökad konkurrenskraft inom jord- och skogsbruket, miljöåtgärder, insatser riktade mot småföretag och mer allmänt förutsättningsskapande åtgärder. Leader har här på allvar etablerats som en arbetsform för genomförande av utvecklingsinsatser i landsbygdsområden.

### 2.1.9 Regional ansvarsfördelning

Både organiseringen av genomförandet och statens respektive regionernas roll och ansvar i det regionala tillväxtarbetet (utvecklingsarbetet) har sålunda förändrats över tid. Försöksverksamhet med en utökad och förändrad regional ansvarsfördelning har pågått sedan 1998. Skåne, Gotland och Kalmar län samt sedermera Västra Götaland tilläts då inleda försök genom bildande av regionala självstyrelseorgan. I praktiken innebar detta att landstinget i Skåne och Västra Götaland genom direktvalda regionförbund övertog länsstyrel-

<sup>17</sup> Förordning (2007:61) om regionalt investeringsstöd.

<sup>18</sup> Förordning (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling.

<sup>19</sup> Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service.

sernas arbete med regional tillväxtplanering och transportinfrastrukturplanering. I Kalmar län och Gotlands län övertogs motsvarande uppgifter av indirekt valda regionförbund genom Regionförbundet Kalmar respektive Gotlands kommun.

Sedan 2003 är det möjligt att bilda kommunala samverkansorgan genom att samtliga kommuner i länet går samman i ett kommunalförbund. Även landstingen kan vara med i dessa kommunalförbund.<sup>20</sup> Kommunerna och landstinget, om de väljer att delta, beslutar om vilka egna frågor som ska föras över till samverkansorganet. Försöken med regionförbund på Gotland och i Kalmar ombildades i samband med införandet av lagen till samverkansorgan.

Försöksverksamheten med utökad och förändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götaland har numera permanentats och dessa utgör sedan år 2011 regionkommuner. Hallands läns landsting och Gotlands kommun har fr.o.m. samma tidpunkt också status som regioner.

Från staten (länsstyrelsen) övertas enligt lagen om samverkansorgan följande uppgifter:

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter
2. samordna insatser för genomförandet av strategin
3. trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900) besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
4. upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur, och
5. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet. Lag (2010:632)

Med regionalt tillväxtarbete avses i denna lag insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. Ansvaret för planering och genomförande av den regionala tillväxtpolitiken m.m. har sedan 2011 flyttats över till politiska beslutsorgan i 17 av landets 21 län. Staten har dock fortfarande ett övergripande ansvar för utformandet av tillväxtpolitiken och utvecklingen i landets olika delar.

Ansvaret för planering och genomförande av den regionala tillväxtpolitiken på regional nivå skiljer sig åt mellan länen. I 17 av länen finns regionförbund eller samverkansorgan som har huvudansvaret för både planering och genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Ett samverkansorgan är i detta sammanhang en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet.<sup>21</sup> I ett samverkansorgan är i praktiken förutom samtliga kommuner i berörda län även landstingen medlemmar.

De politiska församlingarna i dessa 17 regioner har alltså ett uttalat ansvar för den regionala utvecklingen. Värt att notera är att ansvaret avser den regionala tillväxtpolitiken och insatser inom utgiftsområdet 19; Regional tillväxt.<sup>22</sup> Som beskrivs på annat ställe i denna

<sup>20</sup> Lag (2004:34) om samverkansorgan i länen.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Regeringens anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, fördelas till länen utifrån ett antal kriterier där medfinansieringsbehovet av åtgärder inom ramen för det regionala tillväxtarbetet särskilt beaktas



rapport påverkas förutsättningar för tillväxt och utveckling i olika delar av landet av insatser inom en rad olika utgiftsområden.

I fyra län har länsstyrelserna fortfarande det regionala tillväxtansvaret för att utarbeta strategier för den regionala tillväxtpolitiken och för planering, samordning och genomförande av denna. På samma sätt som i län med andra lösningar sker detta i samverkan med berörda aktörer. Landsting och kommunförbund, både på politisk nivå och på tjänstemannasidan, regionala myndigheter, näringsliv, universitet m.fl. deltar ofta på ett aktivt sätt i olika delar av arbetet.

### 2.1.10 Ett internationellt perspektiv på det regionala tillväxtarbetet

Den tekniska utvecklingen under de senaste decennierna har skapat nya möjligheter till kommunikation, utbyte och kontakter på olika områden oberoende av geografiska avstånd i tid och rum. Medvetenheten om att vi lever i en allt mer globaliserad värld som påverkar oss på olika sätt blir för var dag allt tydligare.

Insikten om att det krävs ett internationellt perspektiv även i det dagliga tillväxtarbetet har efter hand vuxit sig allt större. För att på bästa sätt kunna utnyttja befintliga möjligheter och för att kunna påverka framtida lösningar och utformande av politik, regelverk och verktyg för genomförandet av politiken krävs därför kunskap och närvaro på den internationella arenan.

Internationellt samarbete och affärsutbyte är utan tvivel inte heller ett nytt inslag i det svenska samhället. Många delar av landet har en månghundraårig historia av affärsutbyte med andra länder. Inte minst i gränsområden och kring kusterna finns långa traditioner av handel med varor och tjänster.

Företagandet är numera i hög grad globalt, företag från de flesta länder agerar allt oftare på en global marknad, ägandet är ofta internationellt och de nya, stora tillväxtmarknaderna finns ofta i andra delar av världen utanför Europas gränser.

Den ökade internationella närvaron skapar nya möjligheter för utveckling på nya marknader och genom nya kontakter och ny kunskap. För att kunna konkurrera och överleva på lång sikt är det därför en nödvändighet även för många mindre företag att finnas med på den internationella scenen med egna produkter och kunnande men också för att skapa nätverk, få ny kunskap och lära sig de spelregler som finns i andra länder. I annat fall riskerar de att på sikt slås ut av den ökande internationella konkurrensen.

Det internationella utbytet inleddes långt innan det på allvar blev en uppgift för politiken att skapa förutsättningar för näringslivets export och import av varor och tjänster. Den tid då utformandet och genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken endast var en nationell angelägenhet som styrdes utan påverkan från nationsövergripande regelverk och globala faktorer är också sedan länge förbi.

### 2.1.11 Sammanfattning

Regionalpolitiken har under de senaste decennierna utvecklats från en centralt styrd politik med tydliga inslag av utjämning och lokaliseringpolitiska insatser till en mer regionalt utvecklings- och tillväxtinriktad politik. Politiken omfattar numera också hela landet mot tidigare enbart vissa avgränsade geografiska områden. En stor del av de stöd som infördes under 1960- och 70-talen används ännu idag men har anpassats till bl.a. EU:s krav och förändrade förutsättningar i samhället.

Genom dessa förändringar har den regionala nivån getts ett betydligt större inflytande och ansvar. Insatserna inom politikområdet präglas numera av ett programbaserat arbetssätt där strategiska planer utarbetas och genomförs i partnerskap av regionens aktörer. Regionala och lokala behov och förutsättningar har därför också stora möjligheter att få genomslag i program och insatser.

Insatser inom de flesta politikområden har stor betydelse för att skapa förutsättningar för tillväxt. Stora insatser genomförs också inom de flesta politikområden som direkt eller indirekt är av stor betydelse för den regionala tillväxtpolitiken. Under senare år har också ökade insatser gjorts för att samordna insatserna inom de olika politikområdena. Dessa insatser har setts som ett viktigt instrument för att öka utfallet av den samlade politiken.

Frågan om vilka insatser från samhället som bidrar till ökad tillväxt är dock komplex. Förutom statliga och regionala insatser har kommunala insatser och verksamheter, t.ex. inom ramen för kommunernas grunduppdrag, förmodligen också betydelse för lokal och regional tillväxt. En välskött kommunal ekonomi med välskötta verksamheter och ett gott näringslivsklimat påverkar både tilltro till kommunen och attraktivitet för boende och företagande. Detta kan i sin tur ha betydelse för både in- och utflyttning, företagsetableringar och sysselsättning.

### 3 Utblick till våra grannländer

I detta kapitel görs en kortfattad beskrivning av några utvecklingstrender i den regionala tillväxtpolitiken i Norge och Finland. I kapitlet visas också exempel på nationella initiativ som riktar sig till den regionala och framförallt lokala nivån när det gäller insatser för att stärka regional och lokal konkurrenskraft.

#### 3.1 Norge

##### 3.1.1 En kort historisk tillbakablick

Redan under slutet av 1940-talet och under 1950-talet gjordes insatser inom ramen för sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken för att stärka utvecklingen av näringslivet och för att motverka centralisering och utflyttning från distrikten.<sup>23</sup> Om insatserna fram till dess hade haft en tydlig regionalpolitisk prägel så kan det från slutet av 1960-talet skönjas ett ökande intresse för distriktspolitiken<sup>24</sup> som innebar att mer riktade och effektiva insatser därefter successivt började etableras. Införandet av en regional differentiering av arbetsgi- varavgifterna år 1975 blev ett slags genombrott för distriktspolitiken som samtidigt ledde till en förstärkning av det lokala och regionala serviceutbudet i berörda områden.

Under de senaste decennierna har en rad olika stortingsmeldinger<sup>25</sup> behandlat distrikts- och regionalpolitiken. En ambition som lyfts fram har varit att skapa en effektivare verktygs- låda och efter hand har därför också nya insatser och verktyg införts som anpassats till nya och förändrade förutsättningar i Norge och i omvärlden.<sup>26</sup> Betoning på tillväxtförutsätt- ningar har under senare år blivit allt tydligare och även de distriktspolitiska insatserna har med tiden ökat betydligt. Ett tecken på det senare är de insatser riktade mot småsamhällen och kommuner som tillkommit under de senaste åren och att ett allt större ansvar för ge- nomförandet av politiken successivt flyttats över till fylkeskommunerna och kommunerna. Huvuddragen i politiken har dock bestått under lång tid.

##### 3.1.2 Dagens distrikts- och regionalpolitik

Om vi lämnar den historiska utvecklingen av politiken och övergår till dagens situation så har regeringen fortfarande ett övergripande ansvar för utformningen av huvuddragen i distrikts- och regionalpolitiken. Det finns också fortfarande ett brett stöd över partigrän- serna för den övergripande målsättningen, ”å bevare hovedtrekkene i det nåværende bo- settingsmønsteret”, även om synen på de mest effektiva verktygen skiljer sig åt mellan partierna. Målen för distrikts- och regionalpolitiken är:<sup>27</sup>

- at alle skal ha reell fridom til å busetje seg der dei vil

<sup>23</sup> Nordlandsforskning.

<sup>24</sup> Den norske distrikts- og regionalpolitiken motsvaras i Sverige ungefär av den svenska landsbygds- och regionalpolitiken.

<sup>25</sup> En stortingsmelding inneholder inga konkrete lagforslag utan beskriver regeringens forslag till framtida politik og utgør ofta en grund for en senere proposition. Jmf regeringens skrivelser i Sverige.

<sup>26</sup> T.ex. EU:s regionalpolitik och det faktum att Norge inte är medlem.

<sup>27</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2008-2009/stmeld-nr-25-2008-2009-1.html?id=554565>

- å sikre likeverdige levekår og ta ressursane i heile landet i bruk
- å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret for å vidareføre og vidareutvikle det mangfaldet i historie, kultur og ressursar som ligg i dette
- at ein aktiv og målretta distrikts- og regionalpolitikk skal medverke til verdiskaping, arbeidsplassar og velferd der folk bur

Regionalpolitiken omfattar både städer och landsbygder i hela landet medan distriktspolitiken innehåller insatser riktade mot delar av landet med en liten befolkning och långa avstånd till större centra.

I Norge talar man ibland om den ”smala” respektive ”breda” politiken där den ”smala” politiken utgörs av konkreta åtgärder inom distrikts- och regionalpolitiken medan den breda politiken omfattar insatser inom övriga politikområden, insatser som i olika utsträckning även påverkar förutsättningarna för distrikts- och regionalpolitiken. Alla departement ska därför ta distriktspolitiska hänsyn i sina överväganden; en slags ”rural proofing”.<sup>28</sup> Även i Sverige delar vi ibland in politiken på ett likartat sätt. Vi skiljer då på insatser som dels genomförs inom ramen för utgiftsområde 19 Regional tillväxt, dels åtgärder inom övriga utgiftsområden. Insatser inom de flesta utgiftsområden påverkar också i olika grad förutsättningar för tillväxt och utveckling i olika delar av landet.

Även om regeringen har ett övergripande ansvar för distrikts- och regionalpolitiken så sker genomförandet i stor utsträckning på regional och lokal nivå. Både fylkeskommunerna och kommunerna har centrala roller i genomförandet.

Fylkeskommunernas ansvarsområden skiljer sig mot de svenska landstingens ansvar. Fylkeskommunen är den centrala regionala utvecklingsaktören och svarar för samordningen av distrikts- och regionalpolitiken, t.ex. genom att utarbeta regionala utvecklingsplaner men även genom rollen av pådrivare, initiativtagare och samordnare av olika insatser. Fylkeskommunernas ansvar kan här jämföras med den roll som i Sverige innehas av den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret.

Fylkeskommunerna ansvarar även för internationella frågor och internationellt samarbete inom politikområdet. Fylkeskommunerna ansvarar även, till skillnad mot i Sverige, för gymnasieskolan. Ett viktigt område som, i motsats till de svenska landstingen, inte längre omfattas av fylkeskommunernas ansvar är sjukvårdsansvaret, vilket sedan år 2002 övertagits av staten respektive kommunerna.

Fylkeskommunerna förvaltar cirka 80 procent av de statliga medlen för distrikts- och regionalpolitiken.<sup>29</sup> Dessa medel fördelas sedan till bl.a. Innovasjon Norge<sup>30</sup>, kommuner och till olika projekt i linje med de regionala prioriteringarna. En stor del av arbetet sker i samverkan mellan fylkeskommuner, kommuner, Innovasjon Norge och andra berörda aktörer.

Kommunerna har, på samma sätt som i Sverige, en viktig roll som tillhandahållare av offentliga välfärdstjänster och ansvarar bl.a. för primärvård, omsorg och grundskola. Kommunerna har även i Norge en viktig roll för att skapa grundläggande förutsättningar för tillväxt och sysselsättning.

<sup>28</sup> Glesbygdverket (2008). *Sveriges gles- och landsbygder*.

<sup>29</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) Kommunal- og regionaldepartementet.

<sup>30</sup> Innovasjon Norge ägs gemensamt av staten och fylkeskommunerna och förmedlar lån och riskkapital till företag i olika utvecklingsskeden.

### 3.1.3 De viktigaste verktygen i dagens norska distrikts- och regionalpolitik<sup>31</sup>

Den övergripande distrikts- och regionalpolitiken innehåller ett antal stora och kraftfulla verktyg där särskilda insatser och förutsättningar gäller för de nordligaste delarna av Norge. Norge använder inom ramen för regionalpolitiken en indelning i zoner som successivt tagit form efter andra världskriget. Landet delas in i sju olika zoner utifrån problembilder, behov och varierande förutsättningar i olika delar av landet. För indelningen används indikatorområden som geografi (tillgänglighet och befolkningstäthet), arbetsmarknad och näringsliv, demografi och levnadsstandard och utifrån dessa indikatorer skapas sedan ett kommunindex för varje kommun.

Fr.o.m. år 2007 omfattas 75 procent av landets yta och 25 procent av befolkningen av stödberättigande områden. Zonindelningen används numera som ett verktyg för insatser inom tre olika verksamhetsområden; investeringsstöd till näringslivet, transportstöd och differentierade arbetsgivaravgifter.

1. *Investeringsstöd* till företag kan ges i delar av landet enligt reglerna i ESA-avtalet. Dessutom kan investeringsstöd enligt reglerna om försumbara stöd (de-minimis) ges till företag i alla delar av Norge.
2. *Regionalt transportstöd* tillämpas efter ett godkännande enligt ESA-avtalet för perioden 2007-2013 som innebär att Norge kan tillämpa transportstöd i de tre nordligaste fylkena samt i ytterligare ett antal kommuner i flera andra fylken. Syftet med transportstödet är att reducera de konkurrensnackdelar som uppkommer för företagen p.g.a. långa avstånd och spridd bosättningsstruktur. Det regionala transportstödet finansieras av fylkeskommunerna och varje fylkeskommun avgör om och hur de vill prioritera stödet.
3. *Geografiskt differentierade arbetsgivaravgifter* infördes i mitten av 1970-talet som en åtgärd för att minska utflyttningen och öka sysselsättningen och därigenom begränsa befolkningsminskningen i perifera delar av landet. Den norska arbetsgivaravgiften varierar idag från 14,1 procent i storstadsområdena ner till 0 procent i Finnmark och stora delar av Troms fylke i de nordligaste delarna av landet. P.g.a. EU-regler, Norge är ett EES-land, begränsades användningen av stödformen mellan åren 2003-2007. Stödet kunde därefter åter införas och är idag, enligt normmännen själva, ett kraftfullt verktyg för distriktsutveckling.

*Tiltakszonen*, som infördes år 1990, omfattar Finnmark Fylke samt sju kommuner i Nord-Troms Fylke. Målsättningen är att tiltakszonen ska vara en attraktiv region att bo, arbeta och driva näringsverksamhet i och programmet innehåller långsiktiga, generella åtgärder för både företag och enskilda. De viktigaste delarna i programmet är; inga arbetsgivaravgifter, nedskrivning av studielån, lägre inkomstskatt, reducerade elavgifter, extra barnbidrag och lönetillskott för förskollärare. De utvärderingar som gjorts av programmet visar på positiva effekter för de berörda områdena.

För att även mindre och ekonomiskt svagare kommuner ska ha möjlighet att arbeta med lokal näringslivsutveckling och värdeskapande kan kommunerna söka medel från en *Kommunal näringsfond*. Fonden har byggts upp med medel från fylkeskommunernas anslag för regional utveckling.

<sup>31</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) Kommunal- og regionaldepartementet.

Det görs även särskilda satsningar på ungdomar och kvinnor i de mer utsatta områdena samt satsningar för att förbättra kapitalförsörjningen för mindre företag. Bildandet av Distriktssenteret (Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling)<sup>32</sup> är en annan viktig satsning som gjorts under senare år inom ramen för distriktspolitiken.

Vid sidan om dessa omfattande insatser inom distrikts- och regionalpolitiken är jordbruksstödet och den kommunala utjämnningen de två instrument som har störst betydelse för att genom att utjämna skillnaderna mellan stad och land och skapa en balanserad utveckling i hela landet. Nordområdestrategin<sup>33</sup>, som tillkom år 2006, är ännu en insats riktad mot utvecklingen i de nordligaste delarna av Norge. Utrikesdepartementet är ansvarigt departement för programmet som har både nationella och internationella syften, bl.a. med grund i Norges geografiska läge med gräns mot Ryssland och Barents hav. Programmet innehåller satsningar inom en rad områden såsom miljö- och resursförvaltning, utbildning och forskning, säkerhet och beredskap, fiske, energi, kultur, turism och annan näringsverksamhet. En viktig del i strategin är dialog och samarbete över nationsgränserna. För år 2011 satsar regeringen 1,2 miljarder norska kronor till olika insatser i linje med handlingsplanen ”Nye byggesteiner i Nord”.

### 3.1.4 Särskilda satsningar under senare år

En viktig målsättning för regeringen är att kommunerna, utöver grunduppdraget som förvaltare och tjänsteproducenter, ska få en stärkt kapacitet och kompetens i rollen som samhällsutvecklare. För att uppnå detta mål har särskilda satsningar gjorts på utveckling av småsamfunn (små samhällen) och på att stärka kommunernas arbete med lokal utveckling.

*Småsamfunnsatsningen* är en stor och central satsning som genomfördes mellan åren 2006 och 2009. Satsningen riktades mot de mest utsatta kommunerna och samhällena med kännetecknen som långa avstånd till regionala centra, minskande befolkning, små arbetsmarknader och en ogynnsam näringsstruktur. Insatserna hade ett särskilt fokus mot:

- ett bra utbud av välfärdstjänster
- attraktiva lokalsamhällen och
- näringslivsutveckling

De verktyg som använts för att nå dessa mål har varit:

- stöd till pilotprojekt i småsamhällen
- stöd till utvecklingsarbete för dagligvarubutiker i gles- och landsbygdsområden (MERKUR) och
- inrättande av ett kompetenscenter för distriktsutveckling (Distriktssenteret)

Ett femtiotal små och stora pilotprojekt har fått stöd genom satsningen som totalt omfattade 143 miljoner norska kronor. Fylkeskommunerna har tillsammans med kommunerna själva beslutat om på vilket sätt de velat medverka i projektarbetet. Distriktssenteret har också haft en viktig, stödjande roll i genomförandet av utvecklingsarbetet, som förmedlare av kunskap och erfarenheter och genom att ta ett ansvar för det långsiktiga lärandet.

<sup>32</sup> Distriktssenteret är ett kompetenscenter som sorterar under Kommunal- och regionaldepartementet och som har till uppgift att stötta kommuner, regioner och andra i lokalt utvecklingsarbete.

<sup>33</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) Utenriksdepartementet

Genomförandet av programmet har utvärderats genom följeforskning som genomförts av Norsk senter for bygdeforskning. Deras erfarenheter och rekommendationer redovisas i slutrapporten ”Sma samfunn tar sats”.<sup>34</sup>

Utvärderarnas slutsats är att satsningen har varit betydelsefull för mobilisering och engagemang i det lokala utvecklingsarbetet. Satsningen har fungerat som ett komplement till de ordinarie stöden och förvaltningen inom området. Utvärderarna ger även ett antal rekommendationer och förslag till förbättringar inför eventuellt liknande insatser i framtiden. Rekommendationerna handlar bl.a. om behov av ett tydligare ansvarsförhållande mellan olika nivåer och aktörer i genomförandet, idéer kring projektorganisering, rekrytering av projektledare och hur stödet till dessa bör förbättras, samt vikten av ett fungerande erfarenhetsutbyte.

### 3.1.5 Lokal samfunnsutveckling i kommunerna (LUK)

Regeringen har en tydlig målsättning att stärka kommunerna i deras roll som samhällsutvecklare. Programmet *lokal samfunnsutvikling i kommunene*, LUK, syftar därför till att stärka kommunerna i deras roll som utvecklare av attraktiva och bra boendemiljöer med goda förutsättningar för utveckling av näringslivet. Satsningen som inleddes under 2009 riktar sig mot små kommuner, mindre städer och regionala centra med svag befolknings- och sysselsättningsutveckling.

Satsningen genomförs i samarbete mellan Kommunal- och regionaldepartementet, fylkeskommunerna och konkretiseras på lokal nivå i dialog med kommuner och andra relevanta aktörer. Kommunerna är med sin lokala anknytning den viktigaste aktören i arbetet med att utveckla attraktiva lokalsamhällen. Fylkeskommunerna har dock ett huvudansvar för satsningen och en central roll som samordnare, pådrivare och som vägledare för ett ökat samarbete mellan fylken och kommuner, mellan olika kommuner och med andra aktörer. Distriktssenteret deltar i arbetet (som företrädare för staten) med stöd genom förmedling av kompetens och kunskap och som diskussionspartner.

Med satsningen vill regeringen stärka kommunernas arbete med att utveckla mer attraktiva lokalsamhällen genom att förbättra deras förmåga och kunskap när det gäller att planlägga, mobilisera, samverka och genomföra utvecklingsprojekt. Kompetensutveckling och ökad kapacitet att driva utvecklingsarbetet är därför centrala mål för satsningen samtidigt som samarbete, nätverksbyggande och tillgång till projektmedel är förutsättningar för ett lyckat resultat.

Följande resultatmål har formulerats:

- fler kommuner är starka utvecklingsaktörer och arbetar kontinuerligt med att bygga upp attraktiva lokalsamhällen
- initiativ från invånare, företag, entreprenörer, eldsjälar och frivilliga organisationer är på ett bra sätt integrerat i utvecklingsarbetet
- fylkeskommunerna har bättre kapacitet och kompetens för att stärka arbetet med lokal samhällsutveckling i kommunerna
- fylkeskommunerna har översikt över aktuella utvecklingsprogram och kan stödet till

<sup>34</sup> Norsk senter for bygdeforskning. *Små samfunn tar sats. Slutrapport fra følgeevalueringen av Regjeringens Småsamfunnssatsning. År 2010.*

kommunerna

- användningen av projektmedel för lokala utvecklingsinsatser är mer effektiv

Förberedelserna för arbetet inleddes under 2009 genom bildandet av en rådgivande arbetsgrupp med representanter för bl.a. berörda departement, kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge och Distriktsenteret. Under 2010 har sedan planerna utvecklats och 18 fylkeskommuner som ansökt om deltagande har fått ekonomiskt stöd för att i samarbete med kommunerna planera och utveckla satsningen. För varje fylke har sedan en konkretiserad plan lagts fast som skräddarsytt enligt de behov och önskemål som gemensamt arbetats fram.

Regeringen har avsatt 30 miljoner norska kronor till satsningen under år 2011. Med grund i de konkretiserade planer som arbetats fram söker sedan respektive fylkeskommun tillsammans med berörda kommuner medel för genomförande av planen och olika utvecklingsprojekt.

De hittillsvarande erfarenheterna av programmet visar att ett stort antal kommuner och en rad andra aktörer deltar i arbetet i olika utvecklingsprojekt utifrån de lokala behov och förutsättningar som lagts fast. Programmet ska fortgå t.o.m. år 2014 och kommer att utvärderas genom följeforskning av Telemarksforskning och Arbeidsforskningsinstituttet.<sup>35</sup>

### 3.1.6 Bolyst

Ett viktigt mål i distrikts- och regionalpolitiken är att alla ska ha reell frihet att bosätta sig var de vill. Ett verktyg för att nå detta mål är att skapa attraktiva lokalsamhällen.

Satsningen *Bolyst* kan stödja pilotprojekt som syftar till att ge ökad kunskap kring vad som skapar attraktivitet och bolyst. Även lokala och regionala projekt som mer konkret främjar attraktivitet och bolyst kan stödjas. Det handlar framför allt om projekt där kunskapen i projekten har ett tydligt överföringsvärde för andra samhällen och områden. Programmet har tydliga kopplingar till både satsningen på småsamfunn och satsningen på lokal samfunnsutveckling i kommunerna (LUK). För år 2011 har regeringen avsatt 47 miljoner norska kronor, vilket är en ökning med 15 miljoner sedan 2010. Satsningen riktar sig mot verksamheter och projekt som kan drivas av både offentliga och privata aktörer, såsom fylkeskommuner, kommuner, organisationer och ideell sektor.

<sup>35</sup> Se även regeringens webbplats om LUK:

<http://www.regjeringen.no/nr/dep/krd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling.html?id=607504>



## 3.2 Finland<sup>36</sup>

### 3.2.1 En kort historisk tillbakablick

Liksom många andra västländer har Finland präglats av stark urbanisering under 1900-talet. Under industrialiseringen från början av 1900-talet till 1960-talet var den dominerande lokaliseringsfaktorn starkt förknippad med naturresurser och logistik, framförallt knutet till skogssektorn. Den naturresursbaserade utvecklingen fick emellertid konkurrens i samband med den stora folkmflyttning som skedde under 1960- och 1970-talen då många flyttade från landsbygdsområden in till städerna. Vid denna tidpunkt började de finska städerna att växa, både befolkningsmässigt och i ekonomisk betydelse. Samtidigt skedde också en omflyttning inom regionerna utifrån samma mönster dvs. inflyttning till regionala centrum.

En relativt ojämn tillväxt mellan olika regioner kunde balanseras genom expansionen av offentlig sektor. Genom utbyggnaden av skolsystemet samt hälso- och sjukvården stärktes framförallt mindre lokala centrum. För större regionala centrum var särskilt utbyggnaden av nya universitet samt utbyggnad av regionala administrationer betydelsefulla.

Efter den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet påbörjades återhämtningen av den finska ekonomin främst genom en framgångsrik och konkurrenskraftig IKT-sektor (Informations- och kommunikationsteknik). Den ”nya” tillväxten var främst koncentrerad till fem större urbana regioner: Helsingfors, Tammerfors, Uleåborg, Jyväskylä och Åbo. Samtidigt som dessa regioner uppvisade en stark ekonomisk återhämtning var utvecklingen svagare i andra industrialiserade städer, särskilt sådana med ensidig näringslivsstruktur samt i regionala centrum. I de senare områdena hade neddragningarna i den offentliga administrationen varit kända.

Det övergripande målet för den finska regionalpolitiken är:

- utveckling av regionernas nationella och internationella konkurrenskraft
- en livskraftig och balanserad regionstruktur samt
- att svara på regionernas speciella utmaningar

De allmänna målen när det gäller regionutveckling bygger på regionutvecklingslagen<sup>37</sup> samt statsrådets beslut om rikstäckande mål. Enligt lagen är syftet att skapa förutsättningar för en ekonomisk tillväxt, för utveckling av näringsverksamheten och för förbättring av sysselsättningen samt att därigenom garantera regionernas konkurrenskraft och välfärd. Målet är vidare att minska skillnaderna mellan regionernas utvecklingsnivåer och att förbättra befolkningens levnadsförhållanden samt att främja en balanserad utveckling av regionerna. Alla landskap ska hållas livskraftiga<sup>38</sup>.

Ansvaret för regionutvecklingen ligger på staten, kommunerna och landskapsförbunden. Landskapsförbunden har nyckelfunktioner i genomförandet av politiken genom sin roll som regionala utvecklingsmyndigheter.

<sup>36</sup> Den största delen av följande avsnitt grundar sig på ett underlag från Arbets- och Ekonomiministeriet vilket författats av Regionutvecklingsdirektör Janne Antikainen.

<sup>37</sup> Lag om utveckling av regionerna 2010 (1651/2009)

<sup>38</sup> <http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2149>

### 3.2.2 Verktyg inom den finska regionalpolitiken

I syfte att uppnå målen har särskilda nationella program utarbetats:

- Regioncentrumprogrammet
- Center of Expertise programmet (OSKE)
- Det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet, samt
- Skärgårdsprogrammet

EU:s strukturfonder kompletterar och stödjer genomförandet av dessa program.

#### *Regioncentrumprogrammet*

Under senare år har insatser för att stärka städerna varit viktiga inslag inom den finska regionalpolitiken. En allmän inriktning har varit, och är, att stärka städerna och deras funktion gentemot omkringliggande områden samt andra stadsområden, dvs. stärka en polycentrisk struktur. De polycentriska ambitionerna har stärkts genom i huvudsak tre program; Center of Expertise programmet, Stadsprogrammet 1997, (the Urban program) samt Regioncentrumprogrammet (the Regional Centre Program) 2001.

Genom bildandet av Stadsprogrammet 1997 fick stadspolitiken större uppmärksamhet och förnyad energi. Erfarenheter från programmet pekar på att det bidrog till ökat strategiskt tänkande i de urbana regionerna (Karppi, 2000).

År 2001 beslutade den finska regeringen att införa ett nytt program, Regioncentrumprogrammet, vilket ersatte det tidigare stadsprogrammet. Även det nya programmet låg som tidigare under Inrikesministeriet. Genom bildandet av Regioncentrumprogrammet utvecklades politiken ytterligare i syfte att stärka regionala centrum. Det nya programmet lade ytterligare betoning på betydelsen av den polycentriska strukturen och nödvändigheten av nationella insatser för att stärka den. Regioncentrumprogrammet förlängdes under år 2007 till att gälla till och med 2009.

De generella målen med regioncentrumprogrammet är att:

- a) stärka regionernas konkurrenskraft
- b) stärka nätverk av aktörer som har påverkan på utvecklingen i de urbana regionerna
- c) stärka samarbetet mellan regionala centrum och omkringliggande områden/regioner
- d) stärka samarbetet mellan regionala centrum samt
- e) balansera den regionala och nationella strukturen<sup>39</sup>

Slututvärderingar har genomförts av programperioden 2007 – 2009. I dessa utvärderades Regioncentrumprogrammet, stadsprogrammen i Nyland, den regionala landsbygdsdelen i det Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet samt Skärgårdsprogrammet. Enligt utvärderingarna bidrog i synnerhet Regioncentrumprogrammet, och delvis också den regionala landsbygdsdelen, till att regionerna kunde identifiera sina styrkor bättre och vidareutveckla dem. Den finansiering som regionerna fick via dessa program betraktades som nyttiga verktyg. En stark faktor i programarbetet var att bygga upp nätverk och möjliggöra växel-

<sup>39</sup>Se <http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2163>

verkan. De interregionala nätverken bedömdes som viktiga forum för spridning av information, erfarenhet och kunnande.<sup>40</sup>

### *OSKE - Center of expertise programmet*

Center of Expertise programmet (OSKE) som är något av flaggskeppet i den regionala innovationspolitiken, började genomföras av Inrikesministeriet 1994 och har därefter förlängts åren 1998 och 2002. Programmet omfattade i starten de åtta största urbana regionerna, men från 2006 ingår 18 regioner och fyra nätverk av städer. Programmet kraftsamlar sig runt 45 valda fokusområden där Finland bedömdes vara internationellt konkurrenskraftigt. Till dessa fokusområden har experter knutits i syfte att stärka den internationella konkurrenskraften och för att möjliggöra affärsutveckling inom de utvalda områdena.

Ansvar för genomförande och koordinering av den regionala utvecklingspolitiken ligger från och med 2008 under Ministeriet för Arbetsmarknad och Ekonomi. I praktisk mening genomförs dock politiken genom medverkan av andra berörda ministerier, statliga myndigheter samt regionala och lokala aktörer. Programmen (Regioncentrumprogrammet och OSKE programmet) är till hälften finansierade av staten och till hälften av städer och kommuner. Basfinansieringen från staten uppgår till cirka 10 miljoner euro/år.

Under 2007 förnyades OSKE programmet. Den nya versionen, som gäller för programperioden 2007 – 2013, baseras nu på 13 nationellt utvalda kompetensområden. Kunskap inom dessa områden byggs upp genom 22 deltagande kunskapsmiljöer. De kompetensområden som ingår är:

- biomedicin (HealthBio)
- nanoteknologi
- energiteknik
- cleantech
- intelligenta maskiner
- hälsa och välmående
- datorprogrammering
- turism och upplevelser
- maritimt kunnande
- framtidens skogsindustri
- utveckling av livsmedel
- användarvänlig digital teknik, samt
- ”living business”

---

<sup>40</sup>Se [http://www.tem.fi/index.phtml?101919\\_m=100178&l=sv&s=4265](http://www.tem.fi/index.phtml?101919_m=100178&l=sv&s=4265)

Det nya programmet lägger ytterligare vikt på samarbete mellan regioner och kommer särskilt att fokusera på:

- 1) internationalisering av FoU och affärsutveckling,
- 2) stimulera tillväxten i kunskapsintensiva företag, samt
- 3) länka samman programmet närmare med den nationella innovationspolitiken.

Center of expertise programmet kommer ytterligare att koncentrera sig på att identifiera internationell spetskompetens inom identifierade regionala styrkeområden. Innovationsdriven tillväxt baseras på regionalt och nationellt samarbete mellan affärer, FoU samt internationalisering.

Under den nuvarande programperioden läggs ytterligare betoning på kompetenskluster. Idén är att områden som tillhör samma kompetensområde ska uppmuntras till att förstärka sitt nationella och internationella samarbete. Meningen är att klustren ska bidra till att spridda regionala resurser kan användas mer effektivt genom att skapa effektivare distributionskanaler av expertis inom regional affärs- och forskningsverksamhet. Särskilda koordinatörer utses och placeras i ett av centrumen där klustren är verksamma. Koordinatörarnas uppgift är att hålla ihop verksamheten och att aktivera deltagarna i klustren.

### *Det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet*

Sedan 1991 har Finland arbetat fram sammanhållna program för att stärka den finska landsbygden. Programmen gäller normalt för en fyraårsperiod och utvärderas regelbundet.

Det nuvarande Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet, som är den femte generationen, gäller under perioden 2009 – 2013. Programmet innehåller sammanlagt 146 åtgärdsförslag och jämfört med tidigare generationers program har arbetsmarknadspolitiken, betydelsen av invandrad arbetskraft samt gruvindustri ytterligare lyfts fram. Det femte helhetsprogrammet har också fått en utbyggd internationell del.<sup>41</sup>

Helhetsprogrammet innehåller både en strategisk del samt ett stort antal åtgärdsförslag inom olika områden. Förslagen sträcker sig även utanför det ansvarsområde som statsrådet kan fatta beslut om. Av den anledningen utarbetas även ett Landsbygdspolitiskt specialprogram – helhetsprogrammets politiska del – som baseras på helhetsprogrammet och som godkänns av Statsrådet.

I såväl framtagandet som genomförandet av programmen spelar den tvärssektoriella landsbygdspolitiska samsamarbetsgruppen (YTR) en central roll. Huvuduppgiften för YTR är att förbereda programmen, vidarebefordra åtgärderna samt att följa genomförandet av programmen. Genom YTR's sekretariat medverkar ett stort antal aktörer från olika departement, expertorganisationer och föreningar. Mellan 10 och 15 tema- och arbetsgrupper förordnas löpande för arbete inom särskilda ämnesområden.<sup>42</sup>

### *Skärgårdsprogrammet*

Skärgårdspolitiken hör till de äldsta delarna av regionalpolitiken i Finland. Regeringen tillsatte redan 1948 en kommitté med uppgift att utreda skärgårdsfrågor. År 1967 fick

<sup>41</sup> *Landsbygden och ett välmående Finland, Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2009-2013*

<sup>42</sup> För mer information se länken: <http://www.tem.fi/index.phtml?1=sv&s=2169>

skärgårdsdelegationen en förordningsgrund och 1981 stiftades skärgårdslagen<sup>43</sup>, vilken är ryggraden i skärgårdspolitikerna.

Skärgårdslagen ålägger staten och kommunerna att trygga näringarna, trafikförbindelserna, tjänsterna och miljön i skärgården. Lagen ålägger dessutom alla myndigheter att beakta skärgårdens specialställning i sina verksamheter. Skärgårdskommunerna och kommuner med skärgårdsdelar får bl.a. skärgårdstillägg i kommunernas statsanslag för att trygga basservicen. Skärgårdslagen har också effekt på utvecklandet av skärgårdstrafiken, skärgårdarnas ställning som stödområde samt jordbruksstöden.<sup>44</sup>

### 3.2.3 Programmet för regional kohesion och konkurrenskraft (KOKO)

I f.d. statsminister Vanhanens andra regeringsförklaring (2007) antogs inriktningen att det programbaserade regionutvecklingsarbetet skulle fortsätta. Det uttrycktes dock att det nationella programsystemet skulle göras enklare och att antalet program skulle minskas. Samtidigt lades ytterligare tyngdpunkt på landskapsprogrammen och deras samordnande roll.

Enligt beslut (målbeslut) av Statsrådet i december 2007 antogs rikstäckande mål för den regionala utvecklingen under perioden 2007 – 2011. Enligt målbeslutet ska ett program utarbetas för att utveckla den regionala konkurrenskraften. Detta ska ske genom att samordna det nationella programarbetet och den nationella programpolitiken i ett och samma program med stöd av olika region- och landsskapstrategier.

I KOKO-programmet,<sup>45</sup> som gäller för perioden 2010-2013, integreras de tidigare beskrivna särskilda programmen för regional utveckling, dvs.; Regioncentrumprogrammet, den regionala delen av det särskilda landsbygdspolitiska specialprogrammet samt det lokala och regionala genomförandet av skärgårdsprogrammet. Däremot integreras inte programmet för OSKE i KOKO programmet.

Tre skäl anges varför KOKO - programmet kom till:

- a) Inom den regionala utvecklingen betonas allt oftare betydelsen av de kvalitativa faktorerna och kunnandet. En kvalitativ faktor är samarbetet mellan de olika aktörerna inom den regionala utvecklingspolitiken. Med hjälp av KOKO kan samarbetet mellan de ingående aktörerna förbättras.
- b) För det andra krävs, när det gäller regional utveckling, en allt större förmåga till samarbete med andra regioner. Med hjälp av KOKO intensifieras samarbetet regioner emellan, det bildas nätverk mellan regionerna som får ökad spridning av positiva effekter.
- c) För det tredje bidrar KOKO till utvecklingen av samarbetet mellan olika ministerier på nationell nivå, samt ett utvecklat samarbete mellan de nationella, regionala och lokala aktörerna.

Det nationella KOKO- programmet är rikstäckande (med undantag för Åland) och fungerar som ett strategiskt verktyg för att stödja regional utveckling genom att bidra till att de nationella utvecklingsmålen uppfylls. Det övergripande målet är att öka konkurrenskraften i

<sup>43</sup> Lag om främjande av skärgårdens utveckling 26.6 1981/494

<sup>44</sup> Mer information om skärgårdspolitikerna finns på <http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2173>

<sup>45</sup> KOKO (Programdokument för regionala kohesions- och konkurrenskraftsprogrammet 19/11 2009)

alla regioner genom att stödja interaktion och bygga/stärka nätverk för nyckelaktörer inom den regionala utvecklingspolitiken. *Kohesion (sammanhållning)*, som finns i programmets titel syftar till att skapa likvärdiga utvecklingsförutsättningar för olika områden samt att koppla samman olika regioner och aktörer inom den regionala utvecklingspolitiken. *Ökad konkurrenskraft* tar sikte på att öka regionernas egen förmåga till att identifiera sina egna styrkor, att samla utvecklingsinsatser mot dessa och att forma nätverk med andra regioner inom de definierade utvecklingsområdena. Detta uppmuntrar ökat samarbete mellan olika aktörer som har betydelse för den regionala utvecklingen, liksom framtagande av nya metoder för utveckling, samtidigt som det också uppmuntrar till ett naturligt inslag av konkurrens mellan de olika regionerna och de ingående aktörerna.

Programmet genomförs i 52 geografiska programområden, vilka omfattar 322 kommuner av totalt 326 kommuner på fastlandet. Kommunerna fattar själva beslut om att delta i programmet, samt i vilken konstellation de önskar ingå.

Programmets verksamhetsteman är gemensamma för samtliga regioner. Följande teman ingår i programmet:

- innovation och kompetens
- kreativa branscher
- välfärd
- markanvändning, boende och trafik
- internationalisering (fokus mot Ryssland)
- turismkluster
- regioner med förändringar i åldersstrukturen

Grundfinansieringen uppgår till ca 20 miljoner euro per år under 2010-2013. Regeringen bedömer att den totala hävstångseffekten av programmet uppgår till cirka 150-200 miljoner euro per år under programperioden.

Statsrådet anvisar årligen utvecklingsmedel åt landskapsförbunden ur de landskapsutvecklingsmedel som anvisas i statsbudgeten till Arbetsmarknads- och Näringsministeriets förvaltningsområde. Landskapen finansierar KOKO-programmet med dessa medel. KOKO-områdena och landskapsförbunden kommer sinsemellan överens om koordineringen av KOKO-programmen. En förutsättning för användningen av landskapsutvecklingsmedlen är medfinansiering där kommunerna vanligen bidrar med en del av denna.

En grundfinansiering används för att skapa och upprätthålla programarbetets samarbetsformer; utforma och samordna samarbetsformer, starta processer, genomföra förstudier och pilotprojekt. De egentliga utvecklingsprojekten genomförs inom förvaltningsområdenas normala finansieringskällor genom att nyttja nationella medel samt EU:s strukturfonder. Särskild hänsyn tas till demografiskt utsatta områden samt ”landsbygdsliknande” programområden vilka stöds finansiellt till 70 procent, (jämfört med i normalfallet 50 procent för övriga områden). Motivet till detta är att göra det möjligt för dessa områden att genomföra programmet fullödigt och genom effektivt samarbete, trots ”svår utvecklingsbild” och ansträngd kommunal finansieringssituation. Dessutom ska särskild uppmärksamhet läggas vid utvecklingsarbete över landskapsgräns.

Enligt en förhandsutvärdering som offentliggjordes i november 2009 har KOKO bidragit till att identifiera regionernas starka sidor<sup>46</sup>. Programmet anses bl.a. stödja samarbetet mellan de deltagande kommunerna samt bidra till utveckling av regionerna genom att erbjuda kvalificerat stöd i beredningen av de regionala programmen.

En mellanutvärdering planeras till hösten 2011. I mellanutvärderingen ska Arbetsmarknads- och ekonomiministeriet fokusera på hur KOKO - regionerna arbetar i nätverk, hur temanätverken fungerar och hur aktörerna på den nationella nivån tar hänsyn till KOKO:s temanätverk. Dessutom ska mellanutvärderingen belysa hur samarbetet mellan nationella aktörer fungerar.

---

<sup>46</sup> [http://www.tem.fi/?94489\\_m=97376&l=sv&s=3101](http://www.tem.fi/?94489_m=97376&l=sv&s=3101)

## 4 Kommunala roller

### 4.1 Den kommunala självstyrelsen

Enligt den svenska grundlagen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. *Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.* (RF 1974 1 kap 1 §).

Alltsedan 1862 års kommunala förordningar har kommunal självstyrelse varit ett rättsligt uttryck och en väl etablerad princip för hur det svenska folkstyret är organiserat<sup>47</sup>. I den svenska samhällsmodellen har med andra ord kommunerna en stark ställning. Ett viktigt instrument för att möjliggöra det kommunala självstyret är den kommunala beskattningsrätten, dvs. rätten för kommuner och landsting att uppta skatt inom sitt geografiska område.

Det kommunala självstyret är naturligtvis inte absolut. Sverige är en utpräglad enhetsstat utan federala konstitutionella indelningar. Staten kan i princip fatta beslut inom samtliga områden inom den offentliga verksamheten. Detta sker genom lagstiftning samt beslut om tilldelning av resurser vilket utgör de ramar inom vilka kommunerna kan agera.

Utrymmet för kommunernas självstyrelse har diskuterats i stort sett under alla tider. Under senare år bl.a. i samband med införandet av den nya finansieringsreformen 1993, har dock kommunerna fått ett ökat manöverutrymme bl.a. när det gäller hur kommunen organiserar sin verksamhet samt genom en omläggning av statsbidragen, från ett stort antal specialdestinerade statsbidrag till olika typer av verksamheter till ett mer generellt statsbidrag. Ibland uttrycks detta som att kommunerna får statsbidrag i en ”påse”.

Det kan noteras att det är vanligt förekommande med diskussioner om balansen mellan en stark enhetsstat och starka kommuner<sup>48</sup>. Bl.a. handlar det om frågor om begreppet likvärdighet, dvs. ambitioner på den nationella nivån att medborgare ska ha samma rättigheter till olika typer av offentlig kärnverksamhet, exempelvis elever i grundskolan, samtidigt som avsikten med den kommunala självstyrelsen är att kommunens beslutande församling (kommunfullmäktige) ska kunna lägga olika ambitionsnivåer och olika inriktningar på den verksamheten kommunen ansvarar för<sup>49</sup>. Modellen innehåller i så måtto intressekonflikter mellan å ena sidan nationella ambitioner om likvärdig service, å andra sidan graden av kommunalt självstyre där avsikten just är den att kommunen ska kunna göra lokala prioriteringar och avvägningar utifrån lokalt formulerade inriktningar<sup>50</sup>. I detta ligger också en viss spänning mellan den lokala och nationella demokratin. Det är inte säkert att de lokalt förtroendevalda har samma uppfattning som de förtroendevalda i riksdagen, skillnader i åsikter kan förekomma naturligt om det är olika majoriteter i riksdagen och i kommunfullmäktige, men det kan också förekomma vid samma majoritetsförhållanden. Vad som är likvärdigt eller rättvist är med andra ord en komplex fråga.

<sup>47</sup> I detta sammanhang avser kommuner både primärkommuner och landsting

<sup>48</sup> Se exempelvis *Dagens Nyheter* 2011-05-10 <http://www.dn.se/ledare/huvudledare/lika-var-d-inte-bast>

<sup>49</sup> Se exempelvis *Ansvarskommitténs slutbetänkande ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft”*. SOU 2007:10

<sup>50</sup> Se exempelvis *Socialstyrelsen 2010, Olika villkor, risker och kommunala kostnader för barn och unga*: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18043/2010-6-2.pdf>



Ur demokratisynpunkt finns också vissa spänningar. En uppfattning kan vara att kärnan i den kommunala självstyrelsen är att kommunen ges (stora) befogenheter i att forma inriktningen utifrån lokala prioriteringar och avvägningar vilket innebär att den kommunala verksamheten blir olika i olika kommuner. Väljarna får därigenom stora möjligheter att påverka utvecklingen i den egna kommunen genom val till kommunfullmäktige. I förlängningen innebär detta synsätt relativt stora olikheter i olika delar av landet.

En annan uppfattning kan vara att Sverige är en enhetsstat inom vilket invånarna ska ges i stort sett samma utbud och rättigheter vad gäller offentliga tjänster, oavsett var i landet individen bor. I detta synsätt bör det kommunala självstyret inte släppas för långt.

Under hand har olika instrument utvecklats för att styra balansen mellan den nationella och kommunala nivån. Inom exempelvis grundskolan har Skolinspektionen ansvar för att göra uppföljningar av undervisningen i syfte att garantera att alla grundskoleelever i Sverige får den undervisning de har rätt till enligt Skollagen. Motsvarande uppföljningar och kontrollsystem finns också på andra områden som regleras genom s.k. rättighetslagstiftning, exempelvis kommunal äldreomsorg och gymnasieutbildningar.

## 4.2 Utvecklingen av ansvarsområden och kommunindelningar

I början av 1900-talet var den dominerande verksamheten för landsbygdskommunerna fattigvård medan det för städerna var utbyggnad av gator, vägar, vatten och avlopp.

Kommunernas skyldigheter byggdes därefter ut allt eftersom. Under 1920- och 30-talen tillfördes kommunerna ansvaret för social omvårdnad samt uppgifter för att bekämpa arbetslöshet liksom en rad nya sociala reformer, bl.a. mödravård och barnavårdcentraler. Under 1950-talet överflyttades ansvaret för folkskolan från kyrkan till den borgerliga kommunen<sup>51</sup>. Från början av 1970-talet har kommunernas åtaganden utvidgats betydligt, bl.a. genom utbyggnaden av kommunal barnomsorg.

De utökade uppgifterna, och en tilltagande urbanisering, har medfört att strukturen på de svenska kommunerna har påverkats. År 1952 trädde den s.k. storkommunreformen i kraft, vilket innebar att antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037. Vid denna reform steg medelbefolkningen i kommunerna från 1 500 invånare till drygt 4 100 invånare. Reformen medförde också att skatteunderlaget per kommun ökade väsentligt.

1959 tillsatte regeringen en ny utredning om den svenska kommunindelningen. Bakgrunden till detta var att den fortsatt starka urbaniseringen samt ett fortsatt utbyggt kommunalt ansvar, exempelvis inom grundskolan. Avsikterna i denna översyn var att kommunerna på frivillig väg skulle gå samman i större enheter (kommunblock). Ett starkt lokalt motstånd medförde dock att riksdagen fattade beslut om att en ny kommunindelning skulle gälla från 1 januari 1974. Vid denna reform infördes även en enhetlig kommuntyp.

Efter kommunreformen 1974 har regeringen medgivit kommunindelningar i 16 fall och antalet kommuner är nu (år 2011) 290.

I underlagen till 1974 års kommunreform uttalades målet att kommunerna minst bör ha 8 000 invånare. Denna gräns kom till beroende på verksamhetsmässiga överväganden, inte minst inom grundskolan<sup>52</sup>. Det konstaterades också att den tidigare storkommunreformen visserligen bidragit till strukturella förändringar men att den troligen varit för begränsad i

<sup>51</sup> Därefter har ansvaret för grundskolan varit statligt under en period varefter det återigen övergick till ett kommunalt ansvar år 1991.

<sup>52</sup> Se exempelvis Prop. 1978/89:61

sina effekter. (69 kommuner låg till och med under den nedre gränsen på 2 000 invånare som fanns uppställd vid denna reform).

Kommunreformerna har inneburit att kommunernas roller förändrats på ett relativt genomgripande sätt. Bl.a. har större enheter medfört en ökad partipolitiserings på den lokala nivån med ökad professionalisering av de politiska uppdragen samt övergång till en mer specialiserad tjänstemannaförvaltning<sup>53</sup>.

### 4.3 Principer för organisering och finansiering

Införandet av 1991 års kommunallag innebar relativt stora förändringar för de svenska kommunerna. En stor förändring var att de tidigare detaljerade bestämmelserna om hur kommunerna skulle forma sina organisationer frångicks för att i stället låta kommunerna få större frihet att själva bestämma hur de organiserar sig. Motiven till denna förändring var bl.a. en strävan om att låta mer beslutsmyndighet tillfalla den kommunala nivån samt att stimulera till ökad sektorssamverkan inom den kommunala organisationen. Under 1980-talet hade ett antal försökskommuner getts möjlighet att pröva olika typer av alternativa organisationsätt inom ramen för det s.k. frikommunförsöket. Erfarenheterna från dessa försök bedömdes som övervägande positiva varför möjligheterna inarbetades i den nya kommunallagen<sup>54</sup>.

Kravet på god ekonomisk hushållning i de svenska kommunerna har funnits med i alla år. En större kommunalekonomisk reform infördes år 1993 vilket innebar att den s.k. finansieringsprincipen infördes. Denna princip innebar att kommunerna inte får åläggas nya uppgifter med mindre än att statlig finansiering medföljer. Dessutom ersattes ett stort antal specialdestinerade statsbidrag av ett mer generellt.

År 2000 kompletterades regeln i kommunallagen om god ekonomisk hushållning med ett krav på balanserad budget. Det var ett sätt att stärka den kommunala budgetprocessen men också att betona hur viktiga kommunerna och landstingen är för hela Sveriges ekonomi. Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år. Kravet på balans kan ses som ett minimikrav medan kravet om god ekonomisk hushållning förutsätter varaktiga överskott.

Huvuddelen av kommunernas finansiering kommer från kommunalskatt samt genom transfereringar inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Syftet med det kommunalekonomiska systemet är att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner (och landsting) att bedriva verksamhet, trots skillnader i strukturella förutsättningar. Systemet omsätter årligen ca 75 miljarder kr och har därmed också stor betydelse för kommuners och landstings förutsättningar att bedriva verksamhet.<sup>55</sup>

Ett vanligt sätt att arbeta med utveckling/tillväxtfrågor är att kommunen antar en övergripande vision som sedan konkretiseras i olika handlingsprogram för olika delar av den kommunala verksamheten. Under senare år har också de kommunala översiktsplanerna allt mer kommit att innehålla en ”visionsdel” där kommunens övergripande mål anges. Översiktsplanerna har genom detta fått en bredare omfattning jämfört tidigare då de kommunala översiktsplanerna mer strikt behandlade användningen av mark- och vattenområden. En

<sup>53</sup> *Utvärdering av 1974 års indelningsreform. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Strömberg Lars och Westerståhl Jörgen 1993*

<sup>54</sup> *Häggrot Sören (2005). Staten och kommunerna. Stockholm. Skriftserie under Ansvarskommittén*

<sup>55</sup> *Tillväxtanalys (2011). Merkostnader pga. öynnsam bebyggelsestruktur.*

trend som också märks är ökade ambitioner att tydligare knyta de kommunala översiktsplanerna mot de regionala utvecklingsprogrammen (RUP). Genom detta finns en tanke om att ökad samverkan ska ske mellan den kommunala och regionala nivån i viktiga utvecklingsfrågor.

#### 4.4 Kommunernas utvecklings- och näringslivsarbete

Att arbeta med näringslivsutveckling är ett helt frivilligt åtagande för de svenska kommunerna. Kommunallagen ger enligt 2 kap 8§ stöd för att allmänt arbeta med näringsfrämjande insatser; ”kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget”. Däremot får kommunerna inte ge stöd till enskilda näringsidkare, om det inte finns synnerliga skäl till det. I praktisk mening torde det dock inte vara möjligt att ge stöd till enskilda företag. Genom åren har en omfattande praxis utvecklats om av vad som ryms inom den kommunala kompetensen när det gäller näringslivsfrämjande verksamhet<sup>56</sup>. Huvudprincipen är att kommunen *inom sitt eget territorium* har befogenhet att arbeta *allmänt* med främjandeinsatser för det lokala näringslivet. Exempel på det kan vara bygga nätverk mellan olika aktörer, initiera olika typer av utvecklings- och tillväxtprojekt i samarbete med näringslivet och andra aktörer, bedriva viss rådgivningsverksamhet och att hjälpa/lotsa företagen att hitta rätt kontakter. Många kommuner har också turistbyråverksamhet i någon form, antingen genom egen anställd personal, eller i bolagsform.

Förutom främjandeverksamhet har kommunen genom sitt kärnuppdrag en viktig roll när det gäller förutsättningarna att driva företag. Ett tydligt exempel på kommunal verksamhet som har stor betydelse för näringslivet är upphandlingar, som varje år beräknas uppgå till drygt 100 miljarder. Andra exempel är tillgången till mark, hantering av olika typer av tillstånd såsom hantering av bygglov, alkoholtillstånd och vissa miljö tillstånd. Även kvaliteten i övrigt i den kommunala verksamheten, inte minst inom skola och barnomsorg, har stor betydelse för det lokala näringslivets förutsättningar. En miniminivå för hanteringen är givetvis att kommunen hanterar lagstiftningen på ett korrekt sätt. Inom denna hantering finns dock ett visst utrymme inom vilket kommunen kan agera. Det kan exempelvis handla om handläggningstider, graden av tillgänglighet till den kommunala förvaltningen samt på vilket sätt avslag kommuniceras. Det är numera också vanligt att kommunerna arbetar med dessa delar genom att internt fastställa hur lång tid det maximalt får ta för att få olika typer av besked/tillstånd. Många kommuner har också tagit initiativ till att utbilda viss personal för att öka kunskaperna/förståelsen om företagandets villkor.

Kommunernas utvecklings- och tillväxtinsatser är med andra en tämligen bred verksamhet. Även med en avgränsning mot näringslivsarbete spänner arbetet över ett brett fält där delar av den kommunala kärnverksamheten ingår (förutom naturligtvis det direkta näringslivsarbetet genom kommunala näringslivskontor eller bolag). Kommunerna gör alltså en hel del insatser inom sitt näringslivsarbete för att förbättra företagsklimatet i den egna kommunen. En intressant fråga som brukar få stor medial uppmärksamhet är olika försök för att mäta företagsklimatet i olika kommuner.

##### 4.4.1 Att mäta företagsklimatet på kommunal nivå

Sveriges Kommuner och Landsting genomförde år 2010 en översyn av vilka olika metoder som finns för att mäta företagsklimatet i de svenska kommunerna<sup>57</sup>. Enligt genomgången

<sup>56</sup> Se exempelvis *kommunala befogenheter*, Lindkvist Ulf, Nordstedts 2000

<sup>57</sup> SKL (2010). ”Räkna räkna ranka” En rapport om att mäta företagsklimatet i kommunerna.

finns nio etablerade undersökningar som mäter företagsklimatet och/eller attraktivitet för boende och företagare på den kommunala nivån:

- Svenskt näringsliv – lokalt företagsklimat
- Företagarna och UC – Årets företagarkommun
- Entreprenörskapsforum – Företagsklimatet
- Statistiska Centralbyrån – Företagarna om kommunen
- Tidningen Fokus – Här är det bäst att bo
- Jobs and Society NyföretagarCentrum – Nyföretagarbarometern
- Syna – Tillväxtindex
- Kairos Future – Framtidsbarometern
- Stockholm Business Alliance m.fl. – NKI Serviceundersökning

Av de ovan nämnda etablerade metoderna är sannolikt Svenskt Näringslivs mätning den mest använda av kommunerna. I en tidigare undersökning av SKL<sup>58</sup> anger 75 % av kommundirektörerna att kommunen har ett uttalat mål att avancera i Svenskt Näringslivs ranking av det kommunala företagsklimatet. Detta visar att de svenska kommunerna lägger stor vikt av betydelsen av ett bra företagsklimat.

I Svenskt Näringslivs ranking vägs ett antal faktorer samman till ett sammanlagt värde. Rankingen består av tre delar:

- ett block med statistikfaktorer
- enkätsvar från företagarna, samt
- företagens sammanfattande omdöme om det lokala företagsklimatet

De ovanstående blocken viktas så att svaren inom respektive block får en vikt av 1/3 av den totala rankingen<sup>59</sup>. Som framgår av den korta sammanställningen av undersökningen består den av faktorer som är mer eller mindre enkla för kommunerna att själva påverka. Vissa synpunkter har framförts om att rankingen innehåller faktorer som den egna kommunen har svårt att påverka, strukturella faktorer, vilket innebär att kommuner med goda strukturella förutsättningar gynnas i rankingen<sup>60</sup>. Å andra sidan spelar strukturella faktorer in när det gäller förutsättningar för att driva företag i olika delar av landet.

Utan att värdera de olika undersökningarnas styrkor och svagheter finns det ett stort intresse bland kommunerna av benchmarking - att jämföra sig själv med andra när det gäller det lokala företagsklimatet. I detta ligger också möjligheter att jämföra sig själv mot andra likvärdiga kommuner, exempelvis när det gäller framgångsrika metoder och arbetsätt. Förutom vilka arbetsformer som kommunerna använder har troligtvis också resurser betydelse för företagsklimatet, dvs. hur mycket resurser som kommunen har möjlighet att avsetta.

<sup>58</sup> SKL (2009). "Bättre företagsklimat – kommunens tillgänglighet och service".

<sup>59</sup> För mer ingående beskrivning av undersökningen se länk:

[http://www.svensknaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/metod-for-rankingen\\_12679.html](http://www.svensknaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/metod-for-rankingen_12679.html)

<sup>60</sup> SKL. "Räkna, räkna ranka". En rapport om att mäta företagsklimatet i kommunerna. 2010.

Vad vet vi då om vilka resurser som används för näringslivsutveckling på den lokala nivån?

#### 4.4.2 Resurser för näringslivsutveckling på kommunal nivå

Ur ett brett perspektiv finns det många områden inom den kommunala verksamheten som kan sorteras in under rubriken utvecklingsinriktade insatser. Exempel på det kan finnas inom den kommunala planverksamheten, infrastrukturfrågor såsom gator och vägar, men även delar av skolverksamheten. Många kommuner arbetar med någon form av åtgärder inom skolan för att öka intresset för företagsfrågor och entreprenörskap. Dessutom har i regel kommunerna någon form av särskild avdelning/enhet inom förvaltningen som övergripande arbetar med utvecklings- och tillväxtfrågor, exempelvis kommunledningsförvaltning, tillväxtenhet etc. Även i de förtroendevaldas roller ingår utvecklingsfrågor som en viktig del av uppdragen, trots att det också i många kommuner handlar om att genomföra besparingar, vilket ofta får hanteras parallellt med det aktiva tillväxtfrämjande insatserna. Många kommuner arbetar också med lokalfrågor riktade till det lokala näringslivet. Detta brukar vara föremål för debatter då det i vissa fall kan förekomma olika typer av ”hyres-trappor” vilka kan vara känsliga både ur konkurrenshänseende och ur ett kommunaljuridiskt perspektiv.

Med en bred definition på kommunalt utvecklings- och tillväxtarbete skulle med andra ord många kommunala verksamheter omfattas. Med hänsyn till att det kan vara svårt att hitta distinkta avgränsningar om vad som ska sorteras in i ett kommunalt tillväxtarbete är det också svårt att närmare veta vilka resurser som satsas på den kommunala nivån.

Ett sätt att få en indikation på resursernas storlek är att göra en något snävare avgränsning och titta på kommunala näringslivsinsatser, även om detta ingalunda ger en rättvisande bild av vilka insatser och resurser kommunerna satsar i sitt tillväxtarbete.

Ett mått på ekonomisk omfattning finns i kommunernas räkenskapsammandrag (RS) vilka publiceras på SCB:s hemsida<sup>61</sup>. I RS finns ett kostnadsslag som benämns (220) ”näringslivsfrämjande åtgärder”. Enligt instruktionerna till vilka kostnader som ska redovisas inom det kostnadsslaget anges ”alla former av riktade åtgärder som kommunen vidtar för att främja näringsstrukturen i kommunen som till exempel bidrag till näringslivsbolag, informationsinsatser och marknadsföring”. (Kostnadsslaget är kopplat till kommun - bas 05 vilken är fastställd av Sveriges kommuner och landsting).

Dessutom finns i RS ett särskilt kostnadsslag (230) för ”turistverksamhet”.

<sup>61</sup> [http://www.scb.se/Pages/Product\\_11894.aspx](http://www.scb.se/Pages/Product_11894.aspx)

Tabell 4-1 Kommunernas redovisade kostnader för näringslivsfrämjande åtgärder och turistverksamhet enligt driftredovisningen i RS för år 2009.

Verksamhetsområde	Bruttokostnader 2009. Mkr.	Bruttointäkter 2009. Mkr.
(220) Näringslivsfrämjande åtgärder	1 960	493
(230) Turistverksamhet	955	287
Summa	2 915	780

I ovanstående tabell redovisas enbart två kostnadsslag, eftersom dessa bedöms ligga närmast kostnader som kan förknippas med främjandeinsatser för näringslivsutveckling i de svenska kommunerna. Den kommunala turistverksamheten omfattar i hög grad marknadsföringsinsatser av utbudet av olika sevärdheter och aktiviteter inom kommunen eller området. Genom detta stärks de enskilda turismföretagen inom området.

Däremot ingår inte olika typer av kommunala investeringar i ovanstående redovisning och inte heller kostnader för kommunala flygplatser ingår. De ovan redovisade siffrorna utgör endast en mindre del av de resurser som kommunerna avsätter i utvecklings- och tillväxtarbetet.

Som jämförelse kan nämnas att statens utgifter inom utgiftsområde 19, regional tillväxt, uppgår till ca 3,5 miljarder kronor för år 2011.<sup>62</sup>

Ett annat mått på hur stora ekonomiska åtaganden kommunerna står för inom tillväxtpolitiken får man genom att titta på hur medfinansieringen fördelar sig inom de beslutade regionala projektmedlen.

Tabell 4-2 Beslutade regionala projektmedel 2010 samt beslutad svensk offentlig medfinansiering från andra aktörer.

Aktörer	Kronor	% av total medfinansiering
Anslag 1:1 Länsstyrelsen (LST)	366 399 522	16%
Anslag 1:1 Kommunalt samverkansorgan (KSO)	380 041 541	17%
Anslag 1:1 Regionalt självstyrelseorgan (RSO)	63 239 620	3%
Övriga anslag från LST	34 061 844	1%
Övriga anslag från KSO/ SO	43 960 900	2%
Landsting	99 324 304	4%
<b>Kommun</b>	<b>520 347 445</b>	23%
Övrig statlig finansiering	787 567 747	34%
Summa medfinansiering	2 294 942 923	100%

Källa: Tillväxtverket

<sup>62</sup> <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/33/07/ef891a78.pdf>

Som framgår av ovanstående tabell svarar den kommunala medfinansieringen för drygt 500 Mkr. för år 2010, dvs. ca 1/7 av statens utgifter inom utgiftsområde 19. Detta utgör den näst största posten av de offentliga aktörernas medfinansiering i olika utvecklingsprojekt. (Den största posten ”övrig statlig finansiering” avser medel inom respektive myndighets ordinarie budget, exempelvis Tillväxtverket, Trafikverket, Arbetsförmedlingen etc.).

Ovan har vi fått en indikation på hur stora ekonomiska resurser kommunerna satsar i näringslivsarbetet och turistverksamheten. Som påpekats tidigare är detta mycket grova uppgifter som långtifrån visar hela bilden.

För att kort belysa att de ovan nämnda siffrorna endast utgör en mindre del av de ekonomiska resurser som kommunerna förfogar över, och som har stor betydelse för näringslivsutvecklingen i de olika kommunerna, visas nedan summan av de kommunala upphandlingarna för år 2009. De offentliga upphandlingarna har stor betydelse för det lokala näringslivet eftersom de offentliga aktörerna är stora kunder och att de genom upphandlingarna har möjligheter att påverka möjligheterna även för mindre företag att kunna konkurrera om anbud.<sup>63</sup>

Kommunernas totala kostnader för den egna verksamheten uppgick till 459 miljarder för år 2009.<sup>64</sup> Kostnaden för köp av verksamhet (entreprenader) uppgick till 80,3 miljarder för samma år. (I detta värde ingår inte köp mellan kommuner). De största kostnaderna för köp av verksamhet fanns inom äldreomsorgen och gymnasieskolan. Över tid har omfattningen av köp av verksamhet ökat (+ 11,4% jämfört med år 2008).

Observera att detta inte utgör hela det upphandlade värdet. Skattningar pekar på att det totala beloppet upphandlingspliktig volym inom kommunsektorn rör sig om storleksordningen 110 miljarder/år.<sup>65</sup>

Vad vet vi då om vilka personella resurser det handlar om? Även här finns betydande svårigheter att direkt ur den befintliga personalstatistiken få korrekta uppgifter. Ett huvudproblem blir, liksom beskrivits vid beräkningen av ekonomiska resurser, att kunna göra en tydlig och rimlig avgränsning av vad som ska räknas in i kommunens näringslivsarbete. Av svaren på den enkät som gick ut till samtliga kommuner och regioner/län med det regionala utvecklingsansvaret får vi dock en första fingervisning.

I enkäten ombads samtliga kommunchefer ange hur många anställda som arbetar med näringslivsfrågor. Frågan formulerades enligt följande:

*Hur många årsarbetskrafter arbetar inom näringslivsorganisationen år 2009? Följande tillägg gjordes: ”Här avses hur många årsarbetskrafter som arbetar med näringslivsfrågor för kommunens räkning, oavsett hur arbetet är organiserat. Även anställda med turismfrågor och motorfunktion inom lärcentrum räknas in i denna kategori”.*

Antalet anställda uppgick enligt de 165 kommuner som besvarade frågan till drygt 1 000 anställda (helårskrafter). Av dessa var ca 800 tillsvidareanställda och 200 tidsbegränsat anställda. Utifrån det begränsade urvalet som besvarade frågan är det naturligtvis svårt att säga mer bestämt hur många anställda som totalt arbetar med näringslivsfrågor. En försiktig skattning skulle dock kunna vara att det åtminstone bör röra sig om 1 500 helårsanställda i samtliga kommuner. Observera att det sannolikt rör sig om betydligt fler om vi

<sup>63</sup> Se exempelvis ”Kommunal upphandling – vad tycks?” Svenskt Näringsliv 2010.

<sup>64</sup> Kommunernas hushållning med resurser 2009. SCB

<sup>65</sup> Offentlig upphandling och offentliga inköp, en forskningsrapport skriven av Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket. 2008

skulle vilja skatta hur många personer som arbetar med tillväxtfrågor på den kommunala nivån ur ett bredare perspektiv. (Totalt fanns enligt SCB ca 800 000 kommunalt sysselsatta år 2010).

För att kort avrunda avsnittet om kommunala resurser kan vi konstatera att det är svårt att mer bestämt veta hur stora resurser kommunerna avsätter för utvecklings/tillväxtfrågor. Svårigheterna kvarstår även med en något mer avgränsad definition av näringslivsarbete. Med utgångspunkt av de indikativa uppgifter som visats ovan kan vi dock utgå från att det rör sig om betydande resurser, med hög sannolikhet avsevärt högre än de som indikativt visats ovan. Det finns därför behov av att förbättra statistiken inom detta område.

### **Sammanfattning kommunala roller**

De svenska kommunerna har en stark ställning i den svenska förvaltningsmodellen. Även vid jämförelser med övriga länder har de svenska kommunerna långtgående ansvar och befogenheter. Efter den senaste kommunindelingsreformen har de svenska kommunerna utvecklats mer mot att likna det nationella demokratiska systemet med bl.a. ökad vikt på partipolitisering och en mer specialiserad kommunförvaltning. En stor majoritet av kommunerna driver näringslivsarbete i syfte att stärka näringslivets och kommunens konkurrenskraft. Den ökade betoningen på programarbete i det regionala tillväxtarbetet märks även i kommunerna där många arbetar med moderniseringar av de kommunala översiktsplanerna som sedan kan länkas ihop med de regionala ambitionerna. De flesta torde vara överens om att den kommunala nivån satsar betydande resurser på näringslivsfrämjande insatser, dock finns det stora svårigheter att finna data på hur stora resurser det egentligen handlar om.



## 5 Kommunala och regionala uppfattningar i utvecklings- och tillväxtfrågor

I detta kapitel redovisas kommunala och regionala uppfattningar i vissa specificerade frågor inom den regionala tillväxtpolitiken. Med regionala uppfattningar avses uppfattningar från den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, dvs. regionförbund, självstyrelseorgan och länsstyrelse. I den följande texten används regionala aktörer som ett samlande begrepp för den regionala nivån, vilket innebär att de regionala uppfattningarna omfattar såväl länsstyrelserna som regionförbund och självstyrelseorgan.

Materialet i kapitlet grundar sig på data från en webbaserad enkätundersökning som genomfördes 2009 - 2010. Enkätundersökningen skickades ut till samtliga 290 kommuner, fem länsstyrelser och 16 regioner. Den besvarades av 167 kommuner, fem länsstyrelser och 14 regioner.

Enkätundersökningen har därefter kompletterats med ett antal fördjupande samtal med såväl kommunföreträdare som företrädare för regioner och länsstyrelser. Mer om enkätundersökningen finns att läsa i bilaga 1.

I det följande redovisas resultaten från enkäten utifrån följande områden:

- hinder och möjligheter
- samarbeten
- programmens betydelse

Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

### 5.1 Hinder och möjligheter

I enkätundersökningen ombads de svarande att ta ställning till hur viktiga ett antal alternativ är för utvecklingen i den egna kommunen, eller regionen. Tabell 5-1 nedan visar att respondenterna anser att ett antal faktorer är särskilt viktiga för det egna områdets utveckling. Svaren ger relativt jämna poäng för de olika alternativen. Det kan noteras att enbart ett av 13 alternativ rankades lägre än 3 på en femgradig skala (detta gällde alternativet ”riktade kampanjer för att locka inflyttare” vilket gav ett medelvärde på 2,9 för tätortskommunerna).

Detta bekräftar bilden av att lokal och regional utveckling inte förklaras av en enskild faktor utan snarare av ett antal, i bästa fall, samverkande faktorer.

Tabell 5-1 Bedömning av hur viktiga följande alternativ är för att skapa förutsättningar för en positiv utveckling i det egna området (kommun eller region). Medelvärden mellan 1 till 5 där 5 är viktigast.

	Alla kommuner	Varav Glesbygd	Varav Tätortsnära	Varav Tätort	Län	Regioner
	N 167	N 12	N 78	N 77	N 5	N 14
Förbättringar i den fysiska infrastrukturen	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,1
Näringslivsinsatser för att stärka befintliga företag och locka nya	4,3	4,7	4,4	4,2	3,8	3,9
Entreprenörskap i skolan och elevers attityder till företagande	4,2	4,3	4,4	4,1	4,2	4,1
Ökade investeringar för att skapa attraktiva boendemiljöer	4,2	4,1	4,4	4,1	4,0	3,5
Väl fungerande service och tillgänglighet till kommunal förvaltning	4,2	4,2	4,3	4,3	3,8	3,6
Förstärkt samarbete med näringslivet	4,2	4,7	4,3	4,2	4,6	4,1
Höjd kompetens hos arbetskraft och arbetslösa	4,0	4,1	4,1	4,0	4,4	4,4
Förstärkta samarbeten med offentliga aktörer och ideella organisationer	3,9	4,5	4,1	3,9	4,0	4,0
Högre kapacitet och förbättrad tillgång till bredband	3,7	3,8	3,9	3,7	4,2	3,5
Förbättrat utbud av offentlig och kommersiell service	4,0	3,8	3,6	3,7	3,4	3,5
Förbättrad matchning på den lokala arbetsmarknaden	3,5	3,7	3,7	3,6	4,0	3,9
Förbättrat nöjes- och kulturutbud	3,4	3,8	3,5	3,5	3,4	3,7
Riktade kampanjer för att locka inflyttare	3,5	3,2	2,9	3,0	3,2	3,1

Som framgår av ovanstående tabell finns en relativt stor överensstämmelse mellan respondenterna om vilka insatser de bedömer som är viktigast för en positiv utveckling i kommunen/regionen. Insatser som rangordnas högt är,

- förbättringar i den fysiska infrastrukturen
- näringslivsinsatser för att stärka befintliga företag och locka nya att etablera sig. (i detta ingår bl.a. tillgång till lokaler, mark och företagsrådgivning)
- förstärkt samarbete med näringslivet

Några kommentarer:

Glesbygdskommunerna anger att det är viktigt att stärka samarbetet med i första hand näringslivet men också (som tredje viktigast) med offentliga aktörer. En tolkning skulle kunna vara att i många av dessa kommuner har strukturerna tunnats ut i takt med vikande befolkningsunderlag och därigenom har det blivit allt viktigare att hitta sätt att behålla det utbud som finns kvar, exempelvis när det handlar om offentliga myndigheter. Tätortskommunernas svar indikerar, av naturliga skäl, att de inte anser det vara lika viktigt, som glesbygdskommunerna, att verka för ökat samarbete med offentliga aktörer.

Det bör också noteras att mindre glesbygdskommuner generellt sett ger högre poäng i sina svar än tätortskommuner. Detta tyder på att glesbygdskommunerna, i jämförelse med andra kommuner, anser det viktigare att arbeta med olika typer av insatser för att skapa bättre utveckling för kommunen. Eller med andra ord; i ett mer utsatt läge blir det viktigare att hitta insatser som kan bryta en negativ utveckling som på sikt hotar en hel kommuns existens. Sannolikt har också insatser som kan göra skillnad på marginalen större betydelse för kommuner med en svagare utveckling än för kommuner med stark tillväxt.

En annan observation är att regionala företrädare anger höjd kompetens hos arbetskraft och arbetslösa som det viktigaste insatsområdet. Kommunerna rankar denna insats som mindre betydelsefull än de regionala företrädarna.

Om vi tittar på insatsområden som rankas som *mindre viktiga* för en positiv utveckling i kommuner och regioner hittar vi följande insatsområden.

- riktade kampanjer för att locka inflyttare
- förbättrat nöjes- och kulturutbud
- högre kapacitet och förbättrad tillgång till bredband
- förbättrad matchning på den lokala arbetsmarknaden

Riktade kampanjer för att locka inflyttare, liksom förbättrat nöjes- och kulturutbud, rankas genomgående lågt av respondenterna. Bland kommentarerna till svaren har ett antal kommuner angivit att de upplever att de redan har ett bra nöjes- och kulturutbud, varför de bedömer att behovet inte är så stort för att ytterligare förbättra detta. När det gäller inflyttningskampanjer arbetar många kommuner och regioner med detta. Effekterna av dessa kampanjer har dock varit ifrågasatta bland forskare (se exempelvis Nedomysl 2004) även om det är ganska knapphändigt med utvärderingar på området. I vissa kommuner framhåller man dock att inflyttningskampanjer gett vissa effekter, men man menar också att sådant arbete är mycket arbetskrävande och kräver långsiktighet. Av naturliga skäl har glesbygdskommunerna rankat betydelsen av denna insats högre än tätortskommunerna. Detta ter sig fullt naturligt eftersom den överskuggande problembilden i många glesbygdskommuner är

ett vikande befolkningsunderlag samt en problematisk demografisk utveckling med allt fler äldre.

En observation som kan göras, och som möjligen är något förvånande, är att många kommuner inte anser att förbättrad matchning på den lokala arbetsmarknaden är en av de viktigaste åtgärderna. Av materialet är det svårt att dra några slutsatser kring orsakerna till detta. De regionala aktörerna har däremot signalerat högre värden på åtgärder för en sådan matchning, samt bedömt höjd kompetens hos arbetskraft och arbetslösa som den viktigaste insatsen för att skapa förutsättningar för en positiv utveckling.

Kommunerna och regionerna värderar alltså denna fråga något olika. Möjligen kan det vara naturligt då det på en större arbetsmarknad finns bättre möjligheter till matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare. Detta skulle kunna innebära att det kan anses naturligt att hantera frågor om matchning och kompetensförsörjning på regional nivå, då den lokala nivån kan bli för liten.

Att arbeta med omskolning, eller påbyggnadsutbildningar för arbetslösa, hjälper föga om det inte finns lediga platser på den lokala arbetsmarknaden. Å andra sidan signalerar många glesbygdskommuner att de redan nu har svårigheter att hitta personal till vissa befattningar (exempelvis inom vård- och omsorg, eller vissa nyckelbefattningar både inom det privata näringslivet och i offentlig sektor) och man bedömer att svårigheterna att kunna rekrytera ytterligare kommer att öka beroende på den demografiska utvecklingen.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Se också *Regionernas arbetskraftsförsörjning, en analys av nuvarande och framtida kompetens- och arbetskraftsförsörjning i Sveriges FA-regioner. Tillväxtanalys 2010*

Tabell 5-2 Bedömning av hur hämmande följande alternativ är för utvecklingen i det egna området (kommun eller region). Medelvärden mellan 1 till 5 där 5 är mest hämmande.

	Alla kommuner	Varav Glesbygd	Varav Tätortsnära	Varav Tätort	Län	Regioner
	<i>N 167</i>	<i>N 12</i>	<i>N 78</i>	<i>N 77</i>	<i>N 5</i>	<i>N 14</i>
Dåliga kommunikationer och svag infrastruktur	4,1	4,3	4,2	4,0	3,3	3,7
Bristande kapitalförsörjning för företag/svårt att få lån	3,9	4,1	4,0	3,9	4,0	4,0
Brist på boende i efterfrågade lägen/brist på efterfrågade boendeformer	3,9	3,5	4,0	3,9	3,2	3,3
Brist på entreprenörskap	3,8	4,3	3,7	3,7	3,6	3,7
Svårigheter för näringslivet att rekrytera kompetent personal	3,7	3,6	3,8	3,7	3,2	4,2
Regional splittring i viktiga frågor	3,7	3,8	3,7	3,6	3,6	2,6
Svag politisk enighet i kommunen	3,3	4,0	3,4	3,2	2,8	2,8
Svårigheter för den offentliga sektorn att rekrytera kompetent personal	3,3	3,8	3,3	3,2	3,0	3,2
Dåligt fungerande samarbete med privata aktörer	3,3	3,8	3,2	3,2	3,0	3,1
Näringslivet för mycket inriktat på den lokala marknaden	3,2	3,3	3,4	3,1	3,0	3,5
Dåligt fungerande samarbete med offentliga aktörer	3,2	3,6	3,1	3,1	3,0	2,7
Brist på offentlig och kommersiell service	3,1	3,5	3,2	3,0	2,2	3,1
Bristande service och tillgänglighet till den kommunala förvaltningen	3,1	3,4	3,0	3,2	2,0	3,0
Svagt nöjes- och kulturutbud	3,1	2,9	3,1	3,1	2,4	3,1

Kommunerna och de regionala aktörerna har i hög grad liknande uppfattningar om vilka faktorer som är mest hämmande för utvecklingen.

- dåliga kommunikationer och svag infrastruktur
- svårigheter för näringslivet att rekrytera kompetent personal

- bristande kapitalförsörjning för företag/svårt att få lån
- brist på boende

Dåliga kommunikationer och svag infrastruktur anges som en klart hämmande faktor bland kommunerna. Detta får också relativt höga poäng av regionföreträdare även om de inte återfinns bland de tre *mest* hämmande faktorerna. Länsstyrelserna är däremot mer återhållsamma i värderingen av kommunikationer och infrastruktur. Här bör man dock vara observant på att länsstyrelserna generellt är mer försiktiga i deras ”poängsättning” av hämmande faktorer samt att dessa uppfattningar endast bygger på svaren från fem länsstyrelser.

Kommunerna lyfter upp frågan om brist på boende som en hämmande faktor, även om glesbygdskommunerna anger detta som ett mindre problem jämfört med större kommuner.

Bland de tre minst hämmande faktorerna nämns följande:

- svagt nöjes- och kulturutbud
- bristande service och tillgänglighet till den kommunala förvaltningen
- brist på offentlig och kommersiell service

Bristande kapitalförsörjning för företag/svårt att få lån anges genomgående som en av de mest hämmande faktorerna för utveckling på både kommunal och regional nivå. Detta är en välbekant diskussion som funnits med länge och från mindre glesbygdskommuner har det ofta framförts att det råder brist på kapital till det lokala näringslivet. I denna enkätundersökning antyder även tätortsnära landsbygds- och tätortskommuner att de upplever bristande tillgång till kapital.

I litteraturen beskrivs detta fenomen som kapitalförsörjningsgap, dvs. att tillgång och efterfrågan på kapital inte möter varandra. Det uppstår då ett gap mellan efterfrågan och utbud. Det kan dock vara svårt att belägga om det i realiteten finns ett sådant gap, och om det finns, vad det närmare består av. Detta ämne kommer att beskrivas närmare längre fram i detta kapitel.

De regionala aktörerna redovisar att regional splittring i viktiga frågor samt svag politisk enighet i kommunerna inte tillhör de mest hämmande faktorerna för utveckling i regionen. Däremot bedömer glesbygdskommunerna att svag politisk enighet i kommunen är en av de mer hämmande faktorerna. Länsstyrelserna upplever inte heller att svag politisk enighet på den kommunala nivån är en av de mer hämmande faktorerna. Vi kan också se att såväl kommunerna som länen anger regional splittring i viktiga frågor som klart mer hämmande än vad regionerna upplever. I frågan om politisk oenighet på kommunal nivå, samt i viss mån regional splittring i viktiga frågor, framkommer skilda uppfattningar mellan stora och små kommuner samt mellan kommunala och regionala aktörer.

Politisk oenighet på den kommunala nivån kan givetvis ha olika betydelser. Den kan stå för en levande och vital demokrati där de lokala partierna står för olika värderingar och uppfattningar, samt ger uttryck för dessa i de politiska församlingarna. Detta skulle innebära att väljarna får tydliga alternativ att rösta på, sannolikt blir det också tydligt var ansvar kan utkrävas. Avsikten med frågan är dock att undersöka om respondenterna uppfattar att den politiska oenigheten blir en *hämmande faktor för kommunens utveckling*. Det skulle exempelvis kunna ske genom svårigheter att fatta svåra men nödvändiga beslut, att debatterna förs på ett sådant sätt att det inte primärt är sakfrågor som debatteras eller att en stor politisk oenighet också får verkningar i de kommunala förvaltningarna genom att skapa

osäkerhet. Frågan om politisk oenighet är intressant utifrån olika aspekter och kommer därför att ägnas mer utrymme i kapitel 7.

Vidare anges brist på entreprenörskap som en hämmande faktor, särskilt bland glesbygds-kommunerna. Att mäta graden av entreprenörskap är behäftat med en del svårigheter. En större studie som genomförs årligen är Global Entrepreneurship Monitor (GEM) som syftar till att mäta och analysera entreprenöriell aktivitet i närmare 60 länder. Mer information om denna undersökning finns på Entreprenörskapsforums hemsida <sup>67</sup>.

Ett mått som brukar förknippas med entreprenörskap är benägenhet att starta företag. I bilaga 8 redovisas en faktaruta om nystartade företag. Det bör dock poängteras att detta enskilda mått knappast utgör ett fullgott sätt att fånga graden av entreprenörskap inom ett område, dock kan det vara ett sätt att få en grov indikation på detta.

## 5.2 Samarbeten

Vi övergår nu till att titta på hur kommunerna och de regionala aktörerna ser på olika frågor om samarbete.

Tabell 5-3 Bedömning av vilken part det är viktigast att ha ett nära samarbete med när det gäller viktiga utvecklingsfrågor. Medelvärden mellan 1 till 5 där 5 är viktigast.

	Glesbygd	Tätortsnära	Tätort	Alla kommuner	Län	Regioner
	<i>N 12</i>	<i>N 78</i>	<i>N 77</i>	<i>N 167</i>	<i>N 5</i>	<i>N 14</i>
Näringslivet	4,7	4,7	4,7	4,7	4,6	4,5
Kommuner	3,9	4,1	4	4	4,6	4,2
Högskola & universitet	3,5	4	4,1	4	4,4	4,3
Föreningslivet	3,2	3,6	3,4	3,5	3,4	3
Andra statliga myndigheter	3,8	3,3	3,5	3,5	4	3,5
Länsstyrelsen	3,8	3,4	3,3	3,4		2,9
Internationella samarbeten	2,8	3,2	3,4	3,3	4	3,7
Andra regioner	2,9	3,1	3,2	3,2	3,6	3,7

Såväl kommunerna som regionerna anser att det är viktigast att ha ett nära samarbete med näringslivet. Från den regionala nivån anges också att kommunerna är en viktig part att ha ett nära samarbete med.

Förutom näringslivet anger regionerna högskola och universitet som en viktig samarbetspartner, däremot rankar kommunerna inte samarbete med dessa som lika högt. Bland kommunerna syns också en trend att mindre glesbygdskommuner bedömer samarbetet med högskolor och universitet som mindre viktigt jämfört med större tätortskommuner.

När det gäller vikten av internationella samarbeten märks en tydlig trend att mindre kommuner rankar detta lägre än den regionala nivån. Av materialet är det svårt att dra några slutsatser om förklaringarna till detta. Tänkbara skäl skulle kunna vara brist på resurser i de

<sup>67</sup>Se också Entreprenörskapsforum hemsida: <http://entreprenorskapsforum.se/forskning/gem-%e2%80%93-global-entrepreneurship-monitor/>

mindre kommunerna, och/eller att det finns en överenskommelse att kommunerna ingår i det arbete som regionerna bedriver. Det kan också ha att göra med att man helt enkelt inte bedömer internationella kontakter som lika viktiga som större kommuner och regioner, alternativt att man är tvungen att prioritera det mer vardagliga arbetet.

Under 2009 skedde en dramatisk ekonomisk nedgång i världsekonomin. Frågan är om detta haft inverkan på kommunernas och regionernas samarbete med externa parter. Tabell 5-4 visar kommunernas och regionernas uppfattningar kring eventuella förändringar i samarbeten.

Tabell 5-4 Bedömning av hur samarbetet med nedanstående aktörer förändrats med anledning av den ekonomiska nedgången 2009. Medelvärden mellan 1 till 3 där 3 betyder att samarbetet ökat, 2 oförändrat samt 1 minskat.

	Glesbygd	Tätortsnära	Tätort	Alla kommuner	Län	Regioner
	<i>N 12</i>	<i>N 78</i>	<i>N 77</i>	<i>N 167</i>	<i>N 5</i>	<i>N 14</i>
Arbetsförmedling och Försäkringskassa	2,6	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8
Andra kommuner, såväl inom som utom Sverige	2,6	2,4	2,2	2,4	2,3	2,4
Organisationer utanför den offentliga sektorn	2,3	2,4	2,3	2,3	2,5	2,6
Regioner, samverkans- och självstyrelseorgan	2,3	2,4	2,2	2,3	2,5	2,5
Länsstyrelsen	2,5	2,1	2,3	2,2		2,7
Den nationella nivån (regeringen inklusive nationella myndigheter)	2,2	2,0	2,1	2,2	2,3	2,7
EU-nivån	1,9	2,1	2,1	2,1	2,3	2,3

Som tabell 5-4 visar har alltså den ekonomiska nedgången medfört utökat samarbete med i princip alla aktörer med undantag för glesbygdskommunerna som marginellt minskat sitt samarbete med EU-nivån.

Såväl kommunerna som länsaktörerna anger att samarbetet ökat med arbetsförmedlingen och försäkringskassan, vilket förefaller logiskt med tanke på det ökade antalet uppsägningar och varsel som lagts orsakade av den ekonomiska nedgången.

Regionerna anger också att samarbetet med den nationella nivån ökat relativt markant med anledning av den ekonomiska nedgången. Regeringen har tagit ett antal initiativ för ökad dialog med den regionala nivån med anledning av den ekonomiska nedgången vilket sannolikt förklarar en del av svaren.

Likaså anges det att samarbetet med andra kommuner ökat, både mellan kommunerna och mellan den regionala och kommunala nivån.



### Regionala varselsamordnare

I undersökningen ställdes också en fråga om hur kommunerna och länen ansåg att arbetet med de regionala varselsamordnarna fungerade<sup>68</sup>. Den generella bilden är att kommunerna och länen har en neutral inställning till varselsamordnarna.

Som framgår av nedanstående tabell är dock länen och regionerna mer positivt inställda till varselsamordnarna än kommunerna. Uppfattningen bland kommunerna är i stort sett lika oberoende av kommungrupp.

Tabell 5-5 Andel av de svarande som anser att arbetet med varselsamordnare fungerat bra, neutralt eller dåligt.

	Alla kommuner	Län	Regioner
	<i>N 167</i>	<i>N 5</i>	<i>N 14</i>
Bra	22%	40%	43%
Dåligt	9%	0%	21%
Neutralt	69%	60%	36%
	100%	100%	100%

I svaren förekommer relativt många kommentarer som indikerar att många anser att arbetsformen fungerar bra, men att varselsamordnarna saknar medel och befogenheter för att kunna ha förutsättningar att nå goda resultat. Två av dessa kommentarer är:

*”Bra med kommunikation och plattformar men rätt mycket snack och lite hockey”* (citat från en kommun).

*”Arbetet som varselsamordnare är en tandlös tiger, inga medel, inga indikationer från regeringen vilken ambition man har, bara insamling av en massa tips. Det skapar en ohållbar situation för samordnarna ute i länet, det finns stora förväntningar! Däremot är krisen och arbetet som görs lokalt/regionalt mycket bra i form av att man sätter sig ned och för diskussioner och får en gemensam agenda...”* (citat från en regional aktör).

### 5.3 Betydelsen av utvecklings- och tillväxtprogram

Utarbetande och genomförande av program är ett viktigt inslag i den svenska tillväxtpolitiken. Samtliga regioner är enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) ålagda att utarbeta och genomföra regionala utvecklingsprogram (RUP). De flesta län/regioner (15 st.) har dessutom utarbetat regionala tillväxtprogram (RTP), vilka inte är obligatoriska utan regionerna utarbetar dessa om de finner det lämpligt. Förutom RTP finns ett antal andra genomförandeprogram på den regionala nivån som knyts till RUP:en, exempelvis regionala genomförandestrategier inom Landsbygdsprogrammet samt regionala serviceprogram.

På den lokala nivån är kommunerna enligt plan- och bygglagen skyldiga att minst en gång under mandatperioden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Dessutom har många kommuner valt att utarbeta kommunala utvecklingsprogram, näringslivsprogram, landsbygdsprogram mm.

<sup>68</sup> För en närmare beskrivning av uppdraget med regionala varselsamordnare, se följande länk: <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/regionalutveckling/stodforregionalavarsesamordnare.4.4f9fd2c7123e067bdde80006974.html>

Kort sagt finns det en hel del program på den regionala och lokala nivån som anger inriktningar för vilka satsningar som ska göras för en bättre utveckling och tillväxt för det egna området. Programmen utgör ett viktigt inslag i den regionala tillväxtpolitiken, men hur ser aktörerna på dessa program i mer praktisk mening? En sådan fråga är kanske svår att besvara av olika anledningar. Respondenten kan exempelvis känna att det förväntas att frågan ska besvaras med att programmen har stor betydelse för utvecklingen i det egna området. Det skulle också kunna uppfattas som kritik, mot den egna organisationen eller mot regionen eller kommunen, om det anges att det utarbetade programmen saknar betydelse i mer praktisk mening. Ett kritiskt svar skulle även kunna tolkas som en kritik mot hela ansatsen med programlagt tillväxtarbete och kanske en utveckling mot mer centralstyrt arbete med mindre processinriktat arbetssätt.

I denna undersökning har ändå ett försök att närma sig detta gjorts, dels i webbenkäten, dels i några fördjupade samtal med kommun- och regionföreträdare.

Hur viktiga bedömer då kommunala och regionala företrädare att vissa program är för utvecklingen inom det egna området?

Tabell 5-6 Bedömning av hur viktiga nedanstående program är i praktiken för utvecklingen i den egna kommunen eller län/regionen. Medelvärden mellan 1 till 4 där 1 saknar betydelse, 2 inte så viktigt, 3 ganska viktigt och 4 mycket viktigt.

	Alla kommuner N 167	Län N 5	Regioner N 14
Kommunalt utvecklingsprogram	3,7	2,5	3,4
Kommunens översiktsplan	3,6	3,2	3,5
Regionalt tillväxtprogram	3,2	3,5	3,2
Regionalt utvecklingsprogram	3,1	3,6	3,7
Kommunalt landsbygdsprogram	2,9	2,3	2,5
Regional genomförandestrategi inom Landsbygdsprogrammet	2,8	3,2	2,6

Svaren antyder att både kommunala och regionala företrädare anser att de uppräknade programmen är ganska viktiga för utvecklingen i den egna kommunen eller regionen. Regionerna rankar de regionala utvecklingsprogrammen som viktigast medan kommunerna anser att kommunala utvecklingsprogram och kommunala översiktsplaner är de viktigaste.

Program med landsbygdsanknytning, såsom regionala genomförandestrategier inom landsbygdsprogrammet samt kommunala landsbygdsprogram, tillmäts något lägre betydelse av både kommunala och regionala företrädare. Detta är intressant i skenet av att detta är det program som innehåller mest externa medel, inte minst för länen i södra Sverige. I kommentarerna till svaren finns också vissa kommuner som anser att det kommunala landsbygdsprogrammet (i den egna kommunen) helt saknar betydelse. Av materialet går det dock inte att säga något om orsakerna till detta.

När det gäller de kommunala översiktsplanerna (ÖP) finns en ambition att utveckla dessa så att de kan motsvara de regionala utvecklingsprogrammen. Boverket har under ett antal år verkat för att de traditionella översiktsplanerna ska breddas så att de också kan innehålla mer utvecklingsinriktade kapitel och inte enbart omfatta användningen av mark- och vattenområden i kommunerna. En sådan inriktning, där de övergripande kommunala ambit-

ionerna/visionerna utgör en del i översiktsplanen, märks också i allt fler kommuner. Bland annat brukar Vimmerby kommuns arbete med översiktsplanen nämnas<sup>69</sup>.

Samtidigt innebär utvecklingen i de olika kommunerna olika möjligheter, och kanske olika syn på översiktsplanarbetet. I en expanderande kommun med behov av nya områden för boende, industri samt annan verksamhet har måhända översiktsplanen en mer vital position än i kommuner som minskar befolkningsmässigt och har en svag eller obefintlig efterfrågan på nya bostadsområden. Å andra sidan har översiktsplanerna en vägledande roll för kommunens övergripande utveckling. Dessutom finns sedan länge ett regelverk som säkerställer öppenhet och samråd i framtagandet av planerna. Genom detta finns en beprövad metod som kan användas.

Hur ser då kommunerna själva på möjligheterna att använda översiktsplanen som en länk till de regionala utvecklingsprogrammen?

45 procent av de svarande kommunerna anger att kommunens nuvarande översiktsplan kan fungera som utveckling/tillväxtprogram på den lokala nivån. Ungefär lika många av respondenterna (42 %) anger att översiktsplanen kan fungera som tillväxtprogram på sikt (efter modernisering). Endast 13 procent anser att översiktsplanen inte kan fungera som tillväxtprogram.

Av de kommuner som inte anser att den kommunala översiktsplanen kan fungera som tillväxtprogram finns en viss övervikt bland mindre kommuner/glesbygdskommuner, även om också några större städer delar den uppfattningen.

### 5.3.1 Är regionerna och kommunerna överens om vilka insatsområden som bör prioriteras?

En central fråga är i vilken grad den lokala och regionala nivån är överens om vilka insatser som behöver vidtas för att stimulera tillväxt. Helt motstridiga uppfattningar innebär givetvis svårigheter att genomföra riktade satsningar inom valda, prioriterade, områden. Detta skulle kunna leda till att resurser inte kraftsamlas till satsningar inom prioriterade områden, utan olika uppfattningar skulle kunna leda till att tillgängliga resurser splittras på ett stort antal insatsområden.

Å andra sidan kan det också innebära risker om samstämmigheten är total och det skulle visa sig att satsningarna inom vissa begränsade områden inte skulle bli lyckosamma. Alla ägg i en korg innebär onekligen vissa risker.

Logiken i det programlagda regionala tillväxtarbetet bygger dock på att resurser från nationell, regional och lokal nivå kan samlas mot identifierade områden som bedöms innebära högre tillväxt och en bättre utveckling. Vidare uttrycks en strävan om att finna synergier mellan olika aktörer för att på så sätt öka effektiviteten i tillväxtarbetet.

I denna undersökning anger både kommuner och län/regioner överlag att de är överens om vilka insatsområden som bör prioriteras för att öka förutsättningarna för tillväxt och utveckling. Ingen av de svarande har angett att de är helt oeniga. Både regionerna och länen har en mer positiv syn på graden av samsyn jämfört med kommunerna, vilket kanske inte är förvånande med tanke på de olika aktörernas roller. I den regionala rollen ligger en för-

<sup>69</sup> [http://www.vimmerby.se/PageFiles/1762/%c3%b6p\\_2007\\_070607\\_lupen\\_klar.pdf](http://www.vimmerby.se/PageFiles/1762/%c3%b6p_2007_070607_lupen_klar.pdf)

väntan om att kunna ena aktörerna inom regionen, särskilt bland regionförbunden som ägs och agerar på mandat från sina ägarkommuner.

Nedanstående tabell visar i vilken grad kommuner, län och regioner anser att de är överens om vilka insatsområden som bör prioriteras inom det regionala tillväxtarbetet.

Tabell 5-7 Andel av de svarande som anger att kommunerna och regionerna/länen är överens om vilka insatsområden som behöver prioriteras inom det regionala tillväxtarbetet.

	Alla kommuner	Län	Regioner
	N 163	N 5	N 14
Ja helt eller ganska överens	75%	100%	100%
Neutralt	20%	0%	0%
Nej helt eller ganska oeniga	3%	0%	0%
Vet ej	1%	0%	0%
	100%	100%	100%

Trots den till synes klara bilden av att aktörerna i hög grad är överens om viktiga insatsområden bör en reservation göras. Vid enskilda samtal med vissa kommuner framträder en delvis annan bild. Det finns kommunala företrädare som inte känner så starkt engagemang i programarbetet. I några fall uttalas i klartext att det är det praktiska handfasta arbetet som är betydelsefullt, inte programskrivandet.

Det finns också några indikationer på att det kan finnas svårigheter att hitta samsyn i vissa regioner mellan stora och små kommuner, men också mellan stora kommuner och den regionala aktören.

Av det befintliga materialet är det dock svårt att uttala sig mer konkret om detta. För att det ska vara möjligt behöver en djupare undersökning genomföras. De indikationer som framkommit i samtal med vissa kommuner pekar dock på att i vart fall vissa kommuner inte tillmäter programmen så stor betydelse som den officiella bilden ger vid handen. Vidare finns indikationer på att graden av samsyn av prioriterade insatsområden kanske inte heller är fullt så hög som dessa tabeller visar.

En kommentar som kan göras med anledning av ovanstående är att det kanske inte är förvånande om det finns kommunala uppfattningar om att regionala och nationella mål och utvecklingsprogram inte är avgörande för den enskilda kommunens utveckling. Vissa kommuner argumenterar för att det som verkligen kan ha betydelse är den egna kommunens förmåga och agerande i viktiga utvecklingsfrågor.

En aspekt som bör tas i beaktande är att relativt stora ekonomiska resurser, t ex i form av strukturfondsmedel, styrs av nationella och regionala programinriktningar vilket innebär att det inom dessa inriktningar läggs fast mot vilka områden resurser ska styras. En kommun som har tydliga prioriteringar som ligger helt vid sidan av dem som anges i de styrande dokumenten har därför svårigheter med att finna extern finansiering<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> I och för sig bör det tilläggas att insatsområdena är relativt brett skrivna av just den anledningen att det ska finnas ett visst utrymme att placera in olika typer av projekt inom respektive insatsområde.

I systemet avsätts medel inom olika insatsområden. Detta kan innebära att programkontoren, under genomförandet av programmen, kan signalera att det råder brist på medel inom vissa områden, men det kan också handla om att det inom vissa områden saknas tillräckligt många projektansökningar vilket i sin tur kan medföra att det finns mycket, eller t.o.m. för mycket, pengar kvar i vissa åtgärder. Om ett sådant läge kommuniceras med potentiella sökanden, dvs. att ansökningar särskilt välkomnas inom en viss åtgärd, har den sökande som vet hur systemet ser ut och vilka insatsområden och åtgärder som är stödbara en konkurrensfördel, jämfört med en aktör som inte vet hur systemet ser ut och kanske än mindre vilka åtgärder som är stödbara i de olika systemen. Annorlunda uttryckt är möjligheterna att hitta resurser ur dessa system större för en aktör som har god inblick i systemet.

Vissa indikationer har i kommit fram denna undersökning som antyder att mindre kommuner (glesbygdskommuner) finner programmen något mindre användbara jämfört med större kommuner. Även vid samtal framkommer den bilden. Detta skulle kunna innebära att dessa kommuner har relativt sett svårare att kunna använda utvecklingsmedel beroende på svårigheter att navigera i systemet. Däremot är bilden att större kommuner har större inblick i hur systemen är uppbyggda och därmed sannolikt också bättre möjligheter att veta var det är möjligt att söka medel.

Vi bör vara försiktiga med att dra för långtgående slutsatser av detta. Djupare undersökningar behöver genomföras. Men om indikationerna visar sig vara riktiga kan detta innebära något av en paradox. Särskilt de mindre resurssvaga glesbygdskommunerna skulle behöva tillskott av finansiering i olika typer av projekt för att åstadkomma en bättre utveckling. Samtidigt skulle det kunna vara så att dessa kommuner inte har möjlighet/resurser att bevaka och aktivt arbeta med såväl påverkansarbete vid programskrivande som aktivt följa genomförandet av olika program. Det skulle därmed finnas en risk att de mindre kommunerna genom begränsade resurser och informationsbrister har sämre förutsättningar att arbeta aktivt inom detta område jämfört med större kommuner.

## 5.4 Sammanfattning

I detta kapitel har några huvudresultat redovisats av den enkätundersökning som riktades till samtliga kommuner och regionala aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret. Av materialet ser vi bl.a. följande:

- I en bedömning av vilka faktorer som är betydelsefulla för det egna områdets utveckling (den egna kommunen eller den egna regionen) är det svårt att finna en enskild faktor som är den klart mest betydelsefulla. Snarare befäster svaren den bild som många har av regionalt och lokalt tillväxtarbete, att det är många samverkande faktorer som är viktiga.
- Detsamma gäller vid bedömningen av vilka faktorer som är mest hindrande för det egna områdets utveckling, det är tämligen många faktorer som bedöms hämmande. Bland de mer hämmande faktorerna nämns dåliga kommunikationer och svag infrastruktur, brist på boende i efterfrågade lägen, svårigheter för näringslivet att rekrytera kompetent personal samt bristande kapitalförsörjning för företag.
- En hämmande faktor som utmärker sig i materialet är alternativet ”svag politisk enighet i den egna kommunen”. Glesbygdskommunerna anger att detta är en av de mest hämmande faktorerna, bedömningen från tätortskommunerna är däremot att denna faktor inte är en av de mest problematiska. Inte heller regionföreträdarna har angett detta som en av de mest hämmande faktorerna.

- Överlag anser både regionala och kommunala företrädare att de nämnda programmen på deras nivå är viktiga för det egna områdets utveckling. Kommunerna anser att den kommunala översiktsplanen är det viktigaste programmet, medan de regionala företrädarna anger de regionala utvecklingsprogrammen som viktigast.
- Kommunerna och regionerna förefaller i hög grad vara överens om vilka insatsområden som bör prioriteras inom det regionala tillväxtarbetet. I stort sett ingen kommun eller region har angett att de anser sig vara oeniga med regionen eller kommunerna om vilka insatsområden som bör prioriteras.
- En reservation bör göras när det gäller hur viktiga kommunerna bedömer att vissa regionala och kommunala program är. I enskilda samtal framkommer en delvis annan bild som är mer reserverad när det gäller vilken betydelse programmen har för kommunens utveckling i praktisk mening.
- Under arbetets gång har vissa indikationer framkommit om att de olika tillväxtprogrammen inte uppfattas som lika betydelsefulla i de mindre kommunerna som i de större. En förklaring skulle kunna vara bristande resurser, inte minst personellt. Detta skulle kunna få till följd att dessa kommuner har ett sämre konkurrensläge än de större kommunerna när det gäller möjligheterna att hitta finansiering för olika typer av projekt. För att mer bestämt uttala sig i den frågan behöver dock djupare studier genomföras.

## 5.5 Fördjupning kapitalförsörjning

Som framgått av ovanstående redovisning anger många kommuner och regioner att bristande kapitalförsörjning är en av de mer hämmande faktorerna för en bättre utveckling i den egna kommunen eller det egna länet.

Av svaren från kommuncheferna och kommundirektörerna/länsråden kan vi se att det finns en differens i bedömningarna mellan norr och söder, där norrlandskommunerna i högre utsträckning än kommuner längre söderut anger bristande kapitalförsörjning som en hindrande faktor. Sammanslaget på länsnivå har kommuncheferna i Norrbotten bedömt denna faktor som mest hämmande av samtliga faktorer medan de svarande kommuncheferna i t.ex. Halland anser att det inte finns så stora problem med kapitalförsörjningen.

Däremot är det bara små skillnader mellan olika kommuntyper, såväl tätortskommuner som glesbygdskommuner har ungefär samma uppfattning om hur hindrande de anser denna faktor vara. Regionerna bedömer dock bristande kapitalförsörjning som något mer hindrande än vad kommunerna genomsnittligt anser. Regionerna har även i andra frågor en högre värdering, dvs. de tenderar att ange högre värden på frågorna generellt sett.

Med anledning av att bristande kapitalförsörjning anges som en av de mer hämmande faktorerna för lokal och regional tillväxt, samt att det tycks finnas vissa geografiska skillnader, har vi inom detta uppdrag gjort en fördjupning i ämnet. I nedanstående text redovisas en kort sammanfattning av denna fördjupning, för en fylligare beskrivning se bilaga 5.

Avsnittet inleds med en mycket kort introduktion av begreppet kapitalförsörjningsgap som ofta används i diskussioner om upplevda brister i kapitalförsörjningen. Därefter följer en kort beskrivning av hur undersökningen genomfördes, varefter de huvudsakliga resultaten redovisas.

### 5.5.1 Företag och kapitalförsörjning – en kort introduktion

När företags finansieringsmöjligheter diskuteras används ofta uttrycket ”kapitalförsörjningsgap” för att beskriva en obalans på marknaden, oavsett om eventuella brister kan kopplas till utbuds- eller efterfrågesidan (eller båda).<sup>71</sup> Vad skulle då tänkbara orsaker vara till en sådan obalans vara? Forskningen pekar på ett flertal anledningar<sup>72</sup>.

Det kan t.ex. föreligga *informationsasymmetri*<sup>73</sup>. Med det menas att informationen i en viss situation är ojämnt fördelad mellan de inblandade parterna. T.ex. kan det antas att den enskilde företagaren har bättre kunskap om sitt eget företag än finansiären. Finansiären kan i sin tur ha större kunskaper om marknaden som helhet. Företagaren kan också ha bristande kunskaper om finansieringsmarknadens aktörer och vilka finansieringsinstrument de erbjuder, samt inte minst vilka krav som ställs på företag som söker finansiering och hur företaget ska presenteras.

Det kan även finnas *bedömningsproblem* för finansiärer, i synnerhet för små och unga företag som saknar ”historia” (*track record*) och kanske även har mindre utvecklade ekonomisystem än större väletablerade företag. Ovanstående aspekter tillsammans med den stora

<sup>71</sup> Se även *Tillväxtanalys (2009). Staten och riskkapitalet.*

<sup>72</sup> För en bra introduktion se t.ex. *Landström H, (2003), “De små företagens kapitalförsörjning - kunskaper och implikationer”.*

<sup>73</sup> Se t.ex. *Williamson OE, (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications; Amit R m.fl, (1998), “Why do venture capital firms exist? Theory and Canadian evidence”*

”dödligheten” bland nystartade företag<sup>74</sup> leder till att finansiärerna sammantaget uppfattar *risk* som hög. Storleken på investeringarna har också betydelse, *transaktionskostnaderna* är proportionellt högre för mindre investeringar än för större.

Vid lån kan en bedömd hög risknivå av bl.a. ovanstående skäl endera leda till krav från finansiären på högre räntenivåer och/eller krav på större säkerheter, eller t.o.m. ett rent avslag. I det förra fallet kan företaget bedöma kostnader och därmed företagets finansiella risk vara för hög och tvingas avstå från lånet. Alternativt kan svårigheter att skaffa tillräckligt starka säkerheter leda till samma utfall. I det senare fallet uppstår en kreditransonering - inget lån är möjligt. I båda dessa fall kan företaget emellertid uppfatta kreditmarknaden som begränsad och utfallet som indikationer på förekomsten av finansieringsgap.<sup>75</sup>

I tillägg till orsaker som informationsasymmetri, brister i ”track record” etc. finns också en diskussion om kapitalförsörjningsmarknadens ”täthet”. Nightingale m.fl. hävdar att såväl eventuella svårigheter för företag att hitta finansiering som motsvarande problem för investerare att finna intressanta objekt kan förklaras med ”tunna” marknader.<sup>76</sup> Med det åsyftas en sammantagen bedömning av antalet aktörer på såväl utbuds- som efterfrågesidan, omfattningen av kontakter, förekomsten av kvalificerade stödfunktioner samt en likvid och fungerande exitmarknad. En ”tunn” marknad innebär då problem (tid och kostnader) för aktörer att hitta varandra och sluta avtal.

Ett eventuellt finansieringsgap kan således ha olika orsaker, uppfattas olika av de involverade aktörerna samt kräva olika design av policyåtgärder. Oavsett detta bör det understrykas att en situation där finansieringsfärdiga företag med tillväxtpotential inte kan hitta finansiering är ett problem, såväl för det enskilda företaget som för samhällsekonomin.

### 5.5.2 Kort metodbeskrivning

Tillväxtanalys har under 2010/2011 genomfört en strukturerad intervjuundersökning riktad till 74 kommunala näringslivschefer och 25 lokala bankkontor för att undersöka vilken bild dessa aktörer har i vissa kapitalförsörjningsfrågor. Avsikten med undersökningen var att få en översiktlig bild av det lokala näringslivets kapitalförsörjningssituation utifrån en empirisk utgångspunkt. En aspekt som röner särskilt intresse är om ett ev. kapitalförsörjningsgap skulle kunna kategoriseras som reellt eller upplevt utifrån företagens synpunkter.

För att urvalet skulle omfatta olika typer av kommuner har dessa delats in i kommuntyperna tätortskommuner, tätortsnära landsbygdskommuner och glesbygdskommuner. Samtliga intervjuer har genomförts via telefon. Totalt har 74 kommunala näringslivschefer och 25 företagshandläggare på lokala bankkontor intervjuats.

Urvalet av de lokala bankkontoren omfattar kontor inom de fyra största bankkoncernerna i Sverige, dvs. Nordea, Swedbank, Svenska Handelsbanken samt Skandinaviska Enskilda Banken. Dessutom har tre lokala sparbanker intervjuats.

<sup>74</sup> *Dödligheten är avsevärd. Två svenska studier som undersökt överlevnaden bland nystartade företags första femårsperiod rapporterar en överlevnadsgrad på 24 respektive 31 procent. Se Andersson L-F, (2007), "Företagsdynamik och tillväxt" respektive Glesbygdsverket, (2007), "Starta, leva, växa".*

<sup>75</sup> *Se även t.ex. Stiglitz JE & Weiss A, (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information".*

<sup>76</sup> *Nightingale m.fl., (2009), From Funding Gaps to Thin Markets: UK Government Support for Early Stage Venture Capital*



### 5.5.3 Resultat av intervjuundersökningen

Nedan redovisas enbart en kort sammanfattning av huvudresultaten från undersökningen. För mer utförlig information se bilaga 5<sup>77</sup>.

Det klart vanligaste sättet för företag att skaffa kapital är ägarens egna medel/företagets egna vinster samt banklån. Dessa två sätt att skaffa kapital är helt dominerande.

Alternativet att ta in kapital genom externa delägare, inklusive riskkapital, är mycket ovanligt. I intervjuundersökningarna ges detta alternativ knappt någon betydelse alls när respondenterna fick svara på frågan vilket som var det vanligaste sättet för en företagare att skaffa finansiering. Detta ligger helt i linje med forskning på området som säger att riskkapital endast är aktuellt för ett mycket begränsat antal företag.

Det verkar inte finnas någon tydlig bild av att det finns ett reellt kapitalförsörjningsgap. Tvärtom indikerar resultatet från intervjuerna att det *inte* finns ett sådant gap. Bilden är dock splittrad. Om vi summerar svaren från samtliga näringslivschefer ser vi att cirka 25 procent anser att det finns ett reellt gap. Motsvarande bedömning från bankerna är 17 procent. Intervjuerna ger heller inget stöd för att det är brist på utbud av kapital, tvärtom indikerar materialet att det *inte* upplevs som ett stort problem på den lokala nivån.

En bild som framkommer relativt tydligt är att det finns problem med bristande säkerheter vilket i sin tur innebär svårigheter för bankerna att bevilja lån. Detta skulle kunna leda till att en låneansökan från en person som vill starta företag inte kan beviljas, trots att företagaren har en bra affärsidé. Likaså kan det medföra problem för befintliga företag som vill expandera. Av underlagen kan vi se att det finns en relativt klar bild av att dessa problem är störst i glesbygdskommunerna. I tätortskommunerna anges inte bristande säkerheter som lika problematiska.

Näringslivscheferna angav bristande säkerheter som den främsta orsaken till att det finns ett visst reellt kapitalförsörjningsgap, tätt följt av (upplevt) överdrivna krav på säkerheter från kapitalkällorna. Att bankerna har för höga krav på säkerheter delas (kanske av naturliga skäl) inte av bankerna själva. Däremot bekräftar bankerna att problem med säkerheter, framför allt i glesbygdskommuner, är den främsta orsaken till ett reellt kapitalförsörjningsgap. Ofta handlar detta om låga fastighetsvärderingar.

Relativt många näringslivschefer anser att de lokala företagen har svårt att förmedla sina affärsidéers levnadskraft och investeringsmognad. Bland de svarande näringslivscheferna (74 stycken) var det 13 (18 %) som angav att denna faktor hade störst betydelse när det gäller att finna orsaker till ett eventuellt kapitalförsörjningsgap.

Cirka 35 procent av näringslivscheferna och 17 procent av bankerna anser att ett reellt kapitalförsörjningsgap utgör hinder för bättre tillväxt i företagen. Bristande kapitalförsörjning är ett större hinder i glesbygdskommunerna än i tätortskommunerna.

Vid olika alternativ till förbättringsåtgärder bedömer näringslivscheferna att ”utökade möjligheter till statliga kreditgarantier – säkerheter som underlättar för banklån” skulle ha störst effekt. Bankernas bedömning av eventuella förbättringsåtgärder är mer svårutläst, här får olika förbättringsförslag ungefär samma värde. ”Utökade möjligheter till statliga kreditgarantier – säkerheter” ges dock ett relativt högt värde också av bankerna.

En klar majoritet av bankerna (21 av 25 bankkontor) anser att företagen har bristande kunskaper om vilka finansieringsmöjligheter som finns. Detta skulle innebära att företagen i

<sup>77</sup> Se särskild bilagedel på hemsidan [tillvaxtanalys.se](http://tillvaxtanalys.se)

första hand har goda kontakter med den egna banken, däremot sämre kunskap om vilka andra aktörer som finns på finansmarknaden. Det finns skäl att misstänka att detta kan innebära nackdelar ur flera aspekter. Det kan t.ex. försvåra möjligheterna att hitta finansiering om företagaren inte vet hur utbudet av finansiering ser ut och vilka aktörer som kan kontaktas.

Som nämnts tidigare i texten kan den intresserade läsaren få mer information i bilaga 5 om detta ämne.

## 6 Lokala och regionala aktörers betydelse för tillväxt

En faktor som är viktig för länders tillväxt och utveckling är väl fungerande institutioner<sup>78</sup>. North definierar institutioner tämligen brett, dvs. institutioner kan förstås som de spelregler som samhället skapat och inom vilka individer och organisationer kan agera. Äganderätt, en effektiv rättsordning, samt avsaknad av korruption är viktiga inslag för en väl fungerande institutionell ordning. Hur väl institutionerna fungerar anses vara en viktig förklaringsfaktor vid analyser om skillnader i tillväxttakt mellan olika länder.

I det följande kapitlet kommer vi dock att mer försöka närma oss frågan ur ett lokalt och regionalt perspektiv inom ett land, dvs. vilken betydelse lokala och regionala aktörer har för tillväxt.

Först kan vi konstatera att det utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv finns en mängd olika faktorer som påverkar ett områdes utveckling. Ett sätt att grovt indela dessa faktorer är att skilja på faktorer som den egna kommunen eller regionen inte kan påverka (eller i vart fall har svårt att påverka) och faktorer som aktörerna själva kan påverka.

### 6.1 Externt givna förutsättningar

Exempel på externt givna förutsättningar är geografi (dvs. avstånd, befolkningstäthet naturtillgångar), klimat, yttre ramverk i form av lagar och andra bestämmelser samt konjunktur.

Utvecklingen under de senaste 30 – 40 åren visar generellt att små orter med långa avstånd till en större ort har svagare utveckling jämfört med orter som ligger mer centralt<sup>79</sup>. De små avlägsna orterna, eller de små lokala arbetsmarknadsregionerna, uppvisar generellt sett ett mönster med lägre utbildningsnivåer, lägre inkomster samt betydligt smalare branschbredd än större arbetsmarknadsregioner.

Likaså arbetar lokala och regionala organisationer inom ett ramverk som bestäms av den nationella nivån, exempelvis lagstiftning och en stor del av större infrastrukturinvesteringar som bestäms på den nationella nivån. Detta är exempel på faktorer som har stor betydelse för ett områdes tillväxtförutsättningar men som kan vara svåra att påverka för den enskilda kommunen eller regionen.

### 6.2 Interna faktorer – egen förmåga

Inom de ramar och spelregler som huvudsakligen bestäms av den nationella nivån, samt utifrån de i övrigt externt givna förutsättningarna, finns dock ett manöverutrymme för de lokala och regionala aktörerna att påverka utvecklingen inom det egna territoriet. Här handlar det om den lokala och regionala förmågan att kunna ta tillvara de styrkor och möjligheter som finns inom det egna området. Förenklat handlar det om förmågan att identifiera, skapa och tillvarata möjligheter. Med andra ord rör sig de interna faktorerna om orga-

<sup>78</sup> Se exempelvis North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>79</sup> Se exempelvis *Tillväxtanalys, Regional tillväxt 2010, en rapport om tillstånd och utveckling i och inom Sveriges FA regioner*.

<http://www.tillvaxtanalys.se/sv/publikationer/rapportserien/article0027.html>

nisationernas egen förmåga. Med tanke på att organisationerna består av ett antal individer är det närmare bestämt dessa individers förmåga som avses.

Givetvis påverkas detta av i vilken omgivning organisationen befinner sig i. Farole et al. menar t.ex. att en viss ekonomisk skala är en viktig grundförutsättning när det gäller möjligheter att skapa förutsättningar för tillväxt och utveckling. ”A certain economic scale is required to sustain such a range of institutions; moreover, only certain regions have the capacity to develop or attract the human capital and other resources needed to maintain such institutions at sufficient levels of quality”<sup>80</sup>.

Även Olsson och Westlund (2011) argumenterar för att den lokala nivån, dvs. de svenska kommunerna i regel är så små att de behöver samordna sina utvecklingsfrämjande insatser med andra aktörer för att ha möjlighet att påverka utvecklingen inom sina områden. ”Moreover, few local governments have the resources to make the kind of capital investments often required to significantly improve local development potential. Therefore local development initiatives often require investment and policies coordinated with other local, regional authorities and national agencies as well as private firms”<sup>81</sup>.

I en skrift från Sveriges Kommuner och Landsting (2005) analyseras frågan om hur det kan komma sig att vissa orter uppvisar god tillväxt, trots att de inte skulle ”förväntas” göra det, medan andra orter inte utvecklas lika positivt, trots att de förefaller ha goda yttre förutsättningar. Författarna menar att lokal och regional utveckling också är beroende av sociala processer, bland annat i form av människors förmåga att samarbeta med andra samt ”att göra saker annorlunda och bättre”<sup>82</sup>.

I SKL-rapporten har fem områden identifierats som har med den mänskliga förmågan att göra som särskilt viktiga:

- social tillit
- lärande (och omvärldsbevakning)
- ledarskap
- entreprenörskap
- kluster

I det följande kapitlet kommer uppmärksamheten att fästas vid faktorer som har med den egna förmågan att göra, i första hand på den lokala nivån.

Vad förklarar att olika kommuner eller regioner har skiftande utveckling trots att de, i vart fall utåt sett, har likartade förutsättningar? En intressant fråga som inställer sig är: kan en kommuns eller regions agerande göra skillnad, dvs. vilken roll kan lokala och regionala aktörer spela när det gäller lokal och regional tillväxt? Hur ser forskningsläget ut? Vet vi något om vilken typ av åtgärder som ger effekt?

<sup>80</sup> Farole, Thomas et al (2009) *Cohesion policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions, Report working paper Journal of common market studies. Revised version 2011*

<sup>81</sup> Olsson, Amy Rader and Westlund, Hans (2011) *Measuring political entrepreneurship: an empirical study of Swedish municipalities. Paper prepared for the 50 th Golden Anniversary Meeting of the Western Regional Science Association, Monterey, California.*

<sup>82</sup> Torége Jan, Norberg Måns, Lexén Roland (2005). *Spela roll – en bok om lokal och regional utveckling. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting och Arena för Tillväxt.*

För att besvara dessa frågor har Tillväxtanalys givit Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet i uppdrag att genomföra en studie.

Uppdraget har varit att sammanställa en forskningsöversikt över av vad offentliga aktörer på lokal och regional nivå kan göra för att stimulera miljöer för ökad tillväxt, det vill säga en översikt över forskning om politiska åtgärder och institutioners betydelse för kommuner och regioners tillväxtförutsättningar<sup>83</sup>. Uppdraget har omfattat tre områden:

- forskningsöversikt över vilken roll lokala och regionala offentliga aktörer kan spela när det gäller skapande av (goda) tillväxtförutsättningar
- sammanställning över insatser som kan initieras och drivas av lokala och regionala aktörer som har positiv påverkan på tillväxt (och omvänt, vilka insatser som har ifrågasatt effekt); samt
- analys över vilken betydelse ledarskap, med fokus på lokalt politiskt ledarskap, kan ha för kommuner och regioners tillväxtförutsättningar

En medveten inriktning har gjorts genom att särskilt fokus har satts på den kommunala nivån.

### 6.3 Varför fördjupning av lokala och regionala aktörers betydelse för tillväxt?

Den regionala tillväxtpolitiken har utvecklats mot en allt mer ökad medverkan av i första hand den regionala nivån. Eftersom de regionala samverkansorganen ägs av kommunerna innebär detta att också kommunerna fått en tydligare roll i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Det kan möjligen hävdas att detta också gäller vid utformandet av politiken genom utarbetande av regionala utvecklingsprogram (samt andra regionala program med tillväxt/utvecklingsinriktning). Kommunernas roll är även betydelsefull i de regioner som har självstyrelseorgan. Även om företrädare för dessa utses i direktval till regionfullmäktige har dessa organisationer en uppgift att arbeta för regionernas bästa vilket i praktisk mening bl.a. innebär ett arbete med att ena kommunerna kring vissa inriktningar och prioriteringar. Det kan därför hävdas att den regionala tillväxtpolitiken genomgått en viss decentralisering<sup>84</sup>, vilket medfört att lokala och regionala aktörer fått ett ökat ansvar. En sådan inriktning/utveckling motiverar behov av ökad kunskap om vilken betydelse lokala och regionala aktörer kan ha i fråga om skapande av tillväxtförutsättningar.

En annan förklaring till intresset för denna fördjupning kommer från resultaten av vår enkätundersökning till samtliga kommuner och regioner/län. Där framträder ett relativt tydligt mönster av att mindre kommuner bedömer brister i det politiska ledarskapet som en av de mer hämmande faktorerna för en bättre utveckling/tillväxt för den egna kommunen. I enkäten framkommer en skillnad mellan stora och små kommuner (mätt i befolkningsantal). De mindre glesbygdskommunerna anger i högre utsträckning att ”bristande politisk enighet” är ett tillväxthinder, jämfört med de större tätortskommunerna. I undersökningen fanns också alternativet ”regional splittring i viktiga frågor” vilket också upplevs som relativt hämmande, dock i mindre utsträckning än ”bristande politisk enighet på den kommunala nivån”. Av materialet kan vi inte närmare se hur och på vilket sätt, politisk oenighet skulle vara hämmande men vi kan ändå tillåta oss att göra några kommentarer.

<sup>83</sup> Den upphandlade rapporten finns i sin helhet på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

<sup>84</sup> Se exempelvis Nilsson, Jan-Evert (2008). *Regional tillväxtpolitik – det politiskt möjliga i Giertz, Erik (red.) När Sverige förändrades. Lund: Studentlitteratur*

Den första kommentaren som kan göras runt detta är att principerna för demokratin bygger på att det finns olika politiska partier, med olika uppfattningar, som väljarna kan rösta på. De politiska partierna leds av förtroendevalda vilka ska företräda väljarna i för regionen eller kommunen viktiga frågor. De förtroendevalda utvärderas var fjärde år genom allmänna val och om väljarna inte är nöjda får de styrande inte förnyat förtroende, alternativt får de förnyat förtroende om de skött sitt uppdrag på ett ur väljarnas perspektiv bra sätt. En tydlig markering mellan vilka det är som styr, exempelvis i en kommun, och vilka som är i opposition underlättar för väljarna när det gäller ansvarsutkrävande. De flesta torde vara överens om att det ur ett demokratiperspektiv inte kan anses som problematiskt med en livaktig politisk debatt med olika uppfattningar i olika frågor. Däremot kan det vara problematiskt om den politiska debatten leder till sådana låsningar att beslut om viktiga frågor inte kan tas, eller om den politiska debatten övergår till mer eller mindre personliga motsättningar. (En kommunchef i en mindre kommun uttryckte sig så här: ”det kan aldrig vara problem med en livaktig politisk debatt, men hos oss handlar det inte längre om politik, detta är något annat”).

En reflektion som kan göras är att det sannolikt finns olika politiska uppfattningar i olika frågor även i större tätortskommuner, ändå har dessa inte angett att detta skulle utgöra ett hinder för den egna kommunens utveckling. Hur kan det då komma sig att detta betraktas så olika i de olika kommuntyperna? Flera alternativa tolkningar kan tänkas. En kan vara att det i en liten kommun är färre förtroendevalda totalt sätt, vilket innebär att enskilda förtroendevalda får större genomslag i de politiska församlingarna, eller annorlunda uttryckt; konflikter mellan olika förtroendevalda skulle kunna innebära större påverkan i en liten politisk församling än i en större.

En annan tolkning skulle kunna vara att större kommuner generellt sett har en striktare gräns mellan den politiska nivån och förvaltningsorganisationen. Ett sådant antagande skulle innebära att politiska konflikter inte slår igenom i förvaltningsorganisationen på samma sätt som exempelvis i en mindre kommun. En tydlig gränsdragning mellan vad som är politik och vad som hanteras av tjänstemän innebär att även i ett politiskt ”förvirrat” läge kan tjänstemännen i förvaltningen ändå sköta sitt grunduppdrag samt arbeta med tillväxt och utvecklingsfrågor relativt kraftfullt. (I ett längre perspektiv kan det dock vara svårt).

Olsson och Westlund gör i sin studie tolkningen att i en större kommun är förutsättningarna för tillväxt bättre jämfört med en liten glesbygdskommun. Detta skulle innebära att kommunens roll som främjare av tillväxtförutsättningar är relativt sett mindre viktig för en större kommun, där det finns fler privata aktörer som kan driva utvecklingen, jämfört med en glesbygdskommun där det kanske inte finns lika stort utbud av privata aktörer. Kommunen som aktör skulle med detta resonemang bli mindre betydelsefull, relativt sätt, i en större kommun än i en mindre.

Observera dock att detta är tolkningar, för att veta mer bestämt om hur det förhåller sig behövs en djupare analys av detta, sannolikt genom en separat undersökning.

#### **6.4 Regional och lokal tillväxtpolitik, vad kan och bör offentliga aktörer göra?**

Under detta Kapitel (6.4) redovisas en något förkortad version av en rapport skriven av Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet på uppdrag av Tillväxtanalys. Rapporten ”*Regional och lokal tillväxtpolitik, vad kan och bör offentliga aktörer göra?*” är skriven av Fil.dr. Gissur Ó Erlingsson, Centrum för kommunstrategiska studier,

Fil.dr. Jerker Moodysson, CIRCLE Lunds universitet samt Richard Öhrvall, Linnéuniversitetet. Projektledare har varit Gissur Ó Erlingsson. Studien kan läsas i sin helhet under juni månad 2011 på Tillväxtanalys hemsida [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

I denna del står författarna själva för slutsatser och rekommendationer.

### 6.4.1 Inledning

Det är en viktig uppgift att försöka klargöra sambandet mellan tillväxtfrämjande strategier och ekonomisk tillväxt. Utöver den uppenbara relevansen i att besvara frågan om huruvida offentliga insatser verkligen har avsedda effekter, bidrar kunskapsutveckling om tillväxtpolitikens förutsättningar och konsekvenser till en effektivare tillväxtpolitik. Detta är önskvärt eftersom ekonomisk tillväxt är nödvändig för att samhället ska kunna hantera en situation där försörjningsbördan ökar, bland annat på grund av demografiska förändringar i form av en åldrande befolkning, och kontinuerligt höjda förväntningar på ökad materiell standard bland medborgarna. Detta innebär dock inte att ekonomisk tillväxt per definition leder till ökad välfärd, dels eftersom tillväxt i vissa fall kan medföra samhällsproblem som på sikt eroderar välfärden (t.ex. miljöförstöring), dels för att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och välfärd är starkt beroende av hur tillväxten i slutändan fördelas mellan samhällsmedlemmarna (t.ex. Bergh 2009).

Här väljer vi att bortse från den första reservationen, även om vi är medvetna om det potentiellt kontroversiella i detta. När det gäller den andra reservationen, om tillväxtens fördelning mellan människor, gör vi ett försök att ta hänsyn till detta, om än på kommunal och regional nivå snarare än individnivå. Tillväxt på lokal och regional nivå skiftar och samvarierar nämligen inte nödvändigtvis med tillväxt på aggregerad nivå. Starkt växande regioner avspeglas visserligen oftast i den nationella statistiken, men samtidigt ska man vara medveten om att det kan råda stora skillnader i ekonomisk tillväxt mellan olika delar av ett land.

Det bör påminnas om att också de politiska strategierna för att stimulera lokal och regional tillväxt skiljer sig åt i delar av landet, trots den överordnade strategi för tillväxt som formas centralt och som syftar till att leda regionerna och kommunerna i deras arbete. Inte bara strategierna ser olika ut, även ambitionerna på tillväxtområdet varierar, eller som Olsson (1995: 13) konstaterade vid 1990-talets mitt: ”Trots ett allmänt ökande näringspolitiskt engagemang på lokal nivå finns det empiriska resultat som tyder på en betydande lokal variation i insatsernas omfattning och karaktär” (vår kursivering, se också Pierre 1995a). De varierande strategierna och ambitionerna på tillväxtpolitikområdet kan, åtminstone teoretiskt, förklara varför exempelvis två kommuner, med i övrigt likartade strukturella förutsättningar, utvecklas olika i ekonomiskt hänseende. Detta implicerar att vad offentliga aktörer gör, och hur de förhåller sig till tillväxtfrågorna, har betydelse. Detta är en viktig bevekelsegrund för varför det är viktigt att samla in och systematisera den kunskap som finns om hur offentliga aktörer arbetar med att skapa tillväxt lokalt och regionalt.

Texten disponeras på följande sätt: I det direkt påföljande avsnittet redogör vi för några viktiga utgångspunkter för analysen. Därefter påbörjas en inventering av den forskning som gjorts om tillväxt och tillväxtpolitik i regioner och kommuner, där vi först ger en inblick i forskningen om tillväxt på regional nivå, sedan i forskningen om tillväxt på kommunal nivå. I avsnittet därpå presenterar vi en tentativ empirisk analys av tillväxt i Sveriges kommuner, där syftet är att illustrera huruvida faktorer som diskuteras i tidigare forskning samvarierar med lokal tillväxt. Texten avslutas med en sammanfattning av översiktens huvudsakliga resultat, där vi också öppnar upp för lite friare reflektioner kring frågan

vad offentliga aktörer på regional och kommunal nivå kan göra för att stimulera tillväxt, och vad de bör undvika för att uppnå denna målsättning.

#### 6.4.2 Utgångspunkter för analysen

Nedan presenteras grundläggande definitioner av de två fenomen – tillväxt och tillväxtpolitik – som står i centrum för rapporten. Därefter skisserar vi ett övergripande analytiskt ramverk bestående av tre idealtypiska tillväxtpolitiska instrument, tre idealtypiska tillväxtpolitiska utmaningar, och preliminära antaganden om hur dessa hänger samman.

##### *Institutioners centrala betydelse*

Åtminstone sedan 1980-talets mitt har slagordet *institutions matter* ekat i samhällsvetarnas korridorer. I den institutionella litteraturen utgår man vanligtvis från en tämligen bred definition av institutioner (jfr North 1990). Då handlar det om de spelregler som finns i våra samhällen, det vill säga de mänskligt skapade restriktioner som reglerar formerna för hur individer och organisationer ska interagera med varandra. Annorlunda uttryckt, institutioner utgör de ramar och arrangemang som ger stadga åt mänskligt samspel. De kan vara både informella och formella, och handlar sålunda, kort sagt, om de normer, rutiner, regler, lagar och arrangemang som skänker struktur åt hur samhällsmedlemmarna beter sig. Mot denna bakgrund är det institutioner som gör allt samhällsliv förutsägbart och hanterligt (jfr Scott 1995).

Den moderna så kallade determinants of growth-litteraturen – det vill säga forskning om vad det är som avgör tillväxtnivåer – är just institutionell, och närmast uteslutande länderkomparativ (se t.ex. Doucouliagos och Ulubasoglu 2006; Waldenström 2003; Berggren 2003; Ali 2003). De institutioner som hävdas vara avgörande för tillväxten är sådana som regleras centralt, på nationell nivå, framför allt kvaliteten på rättsstaten, en effektiv offentlig byråkrati, väldefinierade äganderätter, frånvaro av korruption och maktmissbruk samt ekonomisk frihet (se även Hall och Soskice 2001).

Institutioners betydelse för variationer i tillväxt dels mellan kommuner, dels mellan regioner, är däremot ett förhållandevis underutforskat fält. I grunden verkar samtliga kommuner och regioner som finns inom samma stats gränser under exakt likadana institutioner som den länderkomparativa forskningen hävdar avgöra tillväxtnivåer. Samtidigt kan tillväxt mellan såväl regioner som mellan kommuner variera, vilket väcker frågor om det kan finnas en variation i de subnationella institutionerna som inverkar på tillväxten. En av de få studier som genomförts med fokus på jämförelser mellan lokala ekonomier som presterar olika, inom en och samma stat, är Crouch och Voelzkow (2009). Frågan som ställs är om de lokala ekonomiernas institutionella och ekonomiska struktur följer strukturen i det land de är ”inbäddade” eller om det finns en institutionell divergens som kan förklara de skillnader i tillväxt som observeras. Författarna presenterar fallstudiebaserade jämförelser mellan lokala ekonomier i Sverige, Tyskland och Storbritannien. I fallet Sverige jämförs de båda forna möbelmetropolerna Tibro och Virserum, som sedan 1950-talet utvecklats mycket olika, trots att de vid en första anblick verkar ha haft i stort sett identiska förutsättningar. Författarna konstaterar att en viktig förklaring till dessa skillnader i utveckling – Tibro blomstrar fortfarande medan industrin i stort sett helt försvunnit från Virserum – är de fundamentalt skilda institutionella förutsättningar som de menar kännetecknar de två lokala ekonomierna. Tibro har präglats av gynnsamma institutioner, hög grad av socialt kapital och ett stort förtroende för offentlig sektor, faktorer som författarna menar har saknats i Virserum.



Vi bör dock understryka att Crouch och Voelzkows är en tvåfallsstudie där orsakssambanden inte analyserats djupare. Det finns dessutom ett par studier som haft fokus på kommunala institutioners betydelse för enstaka, framgångsrika kommuners utveckling (t.ex. Brorström och Leffler 1999; Brorström och Siverbo 2008). Det sammantagna intrycket är emellertid att det fortfarande saknas tydliga, generaliserbara slutsatser om subnationella institutioners betydelse för tillväxt. Samtidigt antyder ändå den relativt lättträknade litteraturen om institutioners betydelse för subnationell ekonomisk utveckling någonting viktigt som vi ska ha med i bakhuvudet inför den fortsatta framställningen: institutionell variation kan återfinnas också lokalt, och denna variation skulle kunna förklara skilda tillväxtnivåer mellan två i övrigt lika kommuner.

Variationen i tillväxtnivåer mellan subnationella enheter väcker nyfikenhet och frågor om vad som kan tänkas begripliggöra skillnaderna. Har man som forskare ett övergripande intresse för institutioners relation till tillväxt, väcks tre övergripande arbetshypoteser till liv: (1) Om man accepterar att kommuner och regioner verkar under samma grundläggande institutioner, är en första hypotes att tillväxtvariation främst förklaras enbart av strukturfaktorer som lokala och regionala aktörer inte kan påverka på kort eller medellång sikt, såsom kommunens/regionens geografiska läge och uppkoppling mot viktig nationell infrastruktur etcetera. (2) En andra tes tar sikte på aktörernas, närmare bestämt det offentliga ledarskapets, manöverutrymme och förmåga att med egna proaktiva insatser göra en skillnad. Givet premissen att alla kommuner och regioner verkar under samma grundläggande institutioner, skulle sålunda tillväxtvariationen kunna förklaras med faktorer som härrör från ledarskapets skicklighet och egna proaktiva insatser (alternativt ledarskapets oskicklighet och misslyckade satsningar). (3) En tredje tänkbar hypotes är att ifrågasätta premissen att det bara är institutioner som regleras på nationell nivå som har betydelse, och att det, som bland andra Crouch och Voelzkow argumenterar för, faktiskt finns en variation i hur lokala och regionala institutioner är utformade, så att man trots allt kan förklara tillväxtvariationer på subnationell nivå med institutionella faktorer.

### *Vad menar vi med lokal och regional ekonomisk tillväxt?*

Det är inte helt lätt att hitta ett universellt mått på ekonomisk tillväxt. Det är därför inte heller självklart vilken typ av observationer som utgör den bästa grunden för olika typer av strategiska prioriteringar på regional eller lokal nivå för att stimulera tillväxten. Trots denna osäkerhet om vad tillväxt är mer precist, vilka mekanismer som ligger bakom tillväxten och hur tillväxten bör mätas, menar vi att tillväxt något förenklat kan definieras som långsiktig ökning av produktionsvärdet i en ekonomi. Detta kan ske på olika sätt, alltså via olika mekanismer, varav vissa är mer långsiktigt hållbara än andra. Om det finns outnyttjad kapacitet i den lokala eller regionala produktionsapparaten kan tillväxt skapas genom ökad mängd aktivitet av samma typ som tidigare. Ett annat sätt att uppnå tillväxt är att förmå produktionsapparaten att fungera mer effektivt, utan att nödvändigtvis förändra typ av ekonomisk aktivitet. Slutligen kan tillväxt uppnås genom att produktionsapparaten ställer om mot andra, mer värdeskapande, aktiviteter.

Det första alternativet kan vara kortsiktigt framgångsrikt, men forskningen pekar på att endast de två sistnämnda alternativen är långsiktigt hållbara. Tillväxt måste bygga på någon form av kvalitativ förändring: på omställning och förnyelse. Detta förutsätter, som vi kommer att argumentera mer utförligt för nedan, en proaktiv näringspolitik från offentliga aktörers håll (Asheim m.fl. 2006). Tidigare studier har identifierat ett antal nyckelfaktorer, eller nyckelfunktioner, som en sådan proaktiv politik bör ta fasta på. För det första betonas betydelsen av kunskap, teknik och innovationer. Det ligger i linje med, och möjligen till

och med i den grundläggande definitionen av, ett övergripande fokus på förnyelse. För det andra betonas näringslivsdynamik och entreprenörskap. Detta ligger också i linje med ett övergripande fokus på förnyelse. För det tredje betonas internationalisering och stordrift. Detta är svårare att omedelbart koppla till förnyelse och omställning i den regionala ekonomins inre funktion. Här handlar det snarare om förmågan att anpassa den lokala/regionala ekonomin till en förändrad omvärld. Slutligen betonas fungerande institutioner, såsom regelverk och normsystem. Det sistnämnda kan i mångt och mycket betraktas som en grundläggande förutsättning för övriga funktioner, och kommer därför att ägnas uppmärksamhet längre fram.

När man tar sig för att mäta sådan kvalitativ förändring som ekonomisk tillväxt förutsätter, är man emellertid, paradoxalt nog, hänvisad till de etablerade kvantitativa mått som finns tillgängliga. Den kvalitativa förändringen ”mäts” därför endast indirekt genom kombinationer av kvantitativa mått och teoretiskt grundade argument om hur dessa kan tänkas spegla en kvalitativ förändring. I denna rapport väljer vi att hålla oss till de enkla och etablerade mått på tillväxt som möjliggör jämförelser med andra studier och låta frågan om huruvida den tillväxt vi identifierar är långsiktigt hållbar eller inte vara öppen. Vi kommer således att i den kommande analysen jämföra olika kommuners och regioners tillväxt med avseende på förädlingsvärde och lönesumma. Förädlingsvärdet definieras som det samlade värdet av den ekonomiska verksamhet som bedrivs i kommunen/regionen, medan lönesumman representerar den samlade inkomst som kommer kommunens/regionens invånare till del. De båda måtten är därmed komplementära i så måtto att det ena tar fasta på produktionen och dess lokalisering medan det andra tar fasta på befolkningen och dess lokalisering.

#### *Vad menar vi med lokal och regional tillväxtpolitik?*

En stor del av näringspolitiken hanteras på nationell och övernationell nivå – exempelvis genom formulering av regelverk och implementering av olika sorters bidrag och subventioner. Också de icke direkt regelstyrda stimulansverktögen formuleras i förhållandevis stor utsträckning centralt, exempelvis genom nationellt initierade ramverk för regionalt strategiarbete (Näringsdepartementet 2007). Faktum är att de grundläggande tillväxtpolitiska förutsättningarna regleras på statlig nivå, och det är, som nämnades ovan, också institutioner på nationell nivå som forskningen hävdar vara avgörande för tillväxten (Doucouliagos och Ulubasoglu 2006; Waldenström 2003; Berggren 2003; Ali 2003; Hall och Soskice 2001; Whitley 2000).

Det bör dock omedelbart understrykas att offentliga aktörer på regional och lokal nivå sannolikt har en viktig roll att spela, även om mycket av ramarna för deras insatser formas centralt (se t ex Cooke och Morgan 1998; Nilsson 2008; Henning m.fl. 2010). Dessutom har denna roll förmodligen kommit att bli allt viktigare åtminstone sedan 1980-talets mitt (t.ex. Pierre 1992) och intresset för att bedriva en aktiv lokal näringspolitik tycks vidare ha accentuerats i 1990-talskrisens kölvatten (t.ex. Pierre 1995a).<sup>85</sup> Anledningen till att offentliga aktörer på subnationell nivå fortfarande kan göra skillnad i tillväxthänseende är att de dels kan erbjuda grundförutsättningar som möter näringslivets uttalade behov, exempelvis genom att påverka investeringar i infrastruktur och regional specialiserad service av olika slag i en viss riktning. Dels kan de initiera och synliggöra insatser som enskilda aktörer

<sup>85</sup> För en översikt över hur man historiskt har betraktat kommunernas roll i, och betydelse för, tillväxtpolitiken, se Lindberg (2002: 8-10).

inte förmår se eller utnyttja på egen hand, exempelvis genom investeringar i grundläggande kunskapsinfrastruktur av mer generell karaktär (Martin m.fl. 2010).

I sammanhanget ska noteras att Sverige, i likhet med många andra europeiska länder, genomgått, och genomgår, en utveckling mot alltmer decentraliserad regional utvecklingspolitik (Nilsson 2008). Tidigare riktades mycket fokus mot regional utjämning genom omfördelning av resurser från välmående till mindre välmående regioner. Tillväxt som genererades i storstäderna användes i hög grad för att upprätthålla välstånd i mer perifera delar av landet. Förenklat kan sägas att den nationella tillväxten på så vis skulle komma alla landets regioner till del, oavsett regionernas egna bidrag till denna tillväxt.

Systemet fungerar förstås fortfarande delvis på detta sätt, men idag finns en mer uttalad målsättning att alla regioner, oavsett grundförutsättningar, ska bidra till att generera nationell tillväxt. Perspektivet är alltså åtminstone delvis omvänt, från huvudfokus på omfördelning av tillväxt var den än genererats, till främjande av en jämnare fördelning av tillväxtgenererande insatser över hela landet. Detta innebär alltså att allt mer ansvar för utformningen av sådana tillväxtgenererande instrument har kommit att decentraliseras till den lokala och regionala politiken (Näringsdepartementet 2007). Denna förändring har skett parallellt med en förskjutning från traditionell näringspolitik kännetecknad av bidrag och subventioner, i mångt och mycket centralt utformade och administrerade, till en mer modern entreprenörskapsinriktad tillväxtpolitik där företagsstöd i form av subventioner och bidrag till viss del har ersatts av regelförenklingar och satsningar på forskning och utveckling (jfr Persson 2010). Tydliga exempel på sådan entreprenörinriktad och innovationsinriktad regional tillväxtpolitik är de satsningar på att främja framväxten av så kallade regionala industriella kluster som det senaste decenniet sju satts i snart sagt alla svenska regioner (Lundequist och Power 2002). Ofta är näringslivsavdelningarna i såväl regionerna som kommunerna aktivt engagerade i dessa klustersatsningar (Henning m.fl. 2010).

En viktig orsak till denna förskjutning av fokus från central till regional och lokal nivå är insikten om att tillväxt i slutändan alltid skapas lokalt, av företag och individer som bor och/eller verkar på en viss bestämd plats. Förutsättningarna på den plats där dessa bor och/eller verkar blir därför minst lika viktiga som de icke platsbundna resurser de har till sitt förfogande (Johannisson 2006). De flesta av oss lever större delen av våra liv på en ganska begränsad geografisk yta. Detsamma gäller företag. Trots globaliseringen och det ökade beroendet av internationella transaktioner definieras företagets framgångar (eller motgångar) i hög grad av vad arbetskraften de facto gör, i sin tur beroende av vilken kompetens de besitter och vilka förutsättningar de har att utföra sitt arbete. Centralt för tillväxtpolitiken blir därför att skapa en incitamentsstruktur som gynnar tillväxtskapande aktiviteter, exempelvis entreprenörskap, innovation och omställning till produktion med högre förädlingsvärde. Resursomfördelningspolitiken har alltså delvis ersatts av en politik inriktad på att stimulera och underlätta beteendeförändring (Nauwelaers och Wintjes 2002).

En sådan insikt väcker genast till liv frågor om vilka konkreta åtgärder offentliga aktörer på regional och lokal nivå kan vidta för att skapa goda förutsättningar för tillväxt. Tidigare studier har delat in en kommuns eller regions tillväxtförutsättningar i två delar, där den ena delen huvudsakligen har att göra med platsens givna förutsättningar (t.ex. storlek på arbetsmarknad, fysisk infrastruktur och befolkningsstruktur) medan den andra är mer direkt avhängig befolkningens förmåga och benägenhet att skapa nya och bättre förutsättningar (Sveriges Kommuner och Landsting 2005). Denna rapport tar i första hand sikte på det senare, alltså tillväxt genererad av förändrat beteende, samtidigt som vi vill betona att också det förstnämnda, platsens förutsättningar, i olika grad kan påverkas av offentliga

aktörers aktiva insatser, dock i ett betydligt längre tidsperspektiv. Det finns alltså, menar vi, en rad mer eller mindre lämpliga verktyg som offentliga aktörer lokalt och regionalt har till sitt förfogande för att påverka individers och företags beteenden, både direkt och indirekt. Det vill säga, det finns ett antal reglage för exempelvis kommunala aktörer att vrida på som inverkar på förutsättningarna att skapa lokal tillväxt genom att stödja tillväxtskapande aktivitet (och i förlängningen möjligen också påverka platsbundna förutsättningar som befolkningsstruktur, regionstorlek och tillgänglighet). Härvid återfinner vi alltså vår institutionella ansats: Vi utgår från att det offentliga har förmåga att påverka individers och företags beteenden genom att formulera incitament som attraherar i grunden rationella individer (och/eller aggregat av individer).

### *Olika typer av tillväxtpolitiska instrument*

Regioner och kommuner är inflätade i en hierarki av policys, lagar, regler och ambitioner om tillväxtfrämjande åtgärder – allt uppifrån EU-nivå, ned till Sverige, och sedan till sådant som pågår regionalt och lokalt (se t.ex. McCallion 2007). I Sverige är regelverket från EU-nivån och den nationella nivån givna, det vill säga lika för alla regionala och lokala aktörer. Det finns naturligtvis en mängd makroekonomiska alternativt strukturella delförklaringar till den variation i ekonomisk tillväxt som Sveriges kommuner och regioner uppvisar (Lundquist och Olander 2009), men givet denna policystruktur går det inte att bortse från att den regionala och kommunala tillväxtpolitiken har haft viss betydelse för den situation som råder. Precis som Torége med flera (2005: 12) slår fast, väcker det helt klart en nyfikenhet om offentliga aktörers betydelse på lokal och regional nivå när en del orter förblir välmående trots att de saknar alla de rätta strukturella förutsättningarna, eller när två grannkommuner, likartade förutsättningar till trots, kan ha olika ekonomisk utveckling. Det är också svårt att bortse från att regional och lokal tillväxtpolitik sannolikt kommer att få stor betydelse för hur kommunerna och regionerna förmår hantera framtidens utmaningar, oaktat vilka specifika makroekonomiska eller strukturella förutsättningar som råder. Tidigare undersökningar visar också på stora skillnader mellan regioner, inte bara med avseende på hur den regionala tillväxtpolitiken utformats, utan också på hur den nationellt formade tillväxtpolitiken implementeras lokalt och regionalt (Tillväxtanalys 2009).

Till skillnad från traditionell näringspolitik, som i stor utsträckning har handlat om att omfördela ekonomiska resurser i syfte att attrahera en viss typ av verksamhet till en viss typ av lokalisering, syftar modern tillväxtpolitik alltså, som kort berördes ovan, i högre grad till att stimulera förändrat beteende hos vissa målgrupper (Westholm 1999). Det har skett en förskjutning av fokus, från snäv näringspolitik till en bredare innovations- och tillväxtpolitik (t.ex. Persson 2010; Coenen och Moodysson 2009). De insatser som görs är oftast riktade mot en bred grupp aktörer och har en indirekt inverkan på dessa, till skillnad från traditionell (nationellt definierad) näringspolitik som ofta är specifikt inriktad mot exempelvis företagsstöd eller skattesubventioner (Nauwelaers och Wintjes 2002). Den moderna tillväxtpolitiken, exempelvis i form av sådana klustersatsningar som kort berördes ovan, fokuserar indirekt på att stärka de ingående företagens prestation genom att direkt fokusera på att underlätta samarbete, identifiera och uttrycka gemensamma behov, samt koordinera strategier för att tillgodose dessa behov (Oughton m.fl. 2002). Genom att satsningarna omfattar grupper av aktörer, ibland hela sektorer i en viss region eller kommun, blir de konkreta instrumenten med nödvändighet bredare och mer generella än om satsningen inriktats mot enskilda företag (Asheim m.fl. 2006). En annan viktig skillnad mellan traditionell och modern regional tillväxtpolitik är att den senare mer uttryckligt bygger på vad

som i litteraturen benämns ”triple helix”, alltså direkt samverkan mellan aktörer från såväl offentlig sektor som näringsliv och universitetsvärlden (Etzkowitz och Leydesdorff 2000; Borrás och Tsagdis 2008).

Vi har valt att dela in genomgången av konkreta instrument för att forma ett för den lokala och regionala ekonomin gynnsamt institutionellt ramverk i tre underkategorier som fokuserar på det vi här väljer att kalla för (1) förutsättningar, dvs. saker som är svåra att påverka på kort till medellång sikt, (2) basfunktioner, dvs. saker som så att säga går ut på att smörja och utveckla det redan befintliga välfärdsuppdraget, och (3) strategier för ökad attraktionskraft, dvs. saker som går att påverka på kort till medellång sikt men som ligger utanför det grundläggande välfärdsuppdraget. Konkret handlar det om följande:

*Förutsättningar*, det vill säga sådant som kommuner och regioner på kort och medellång sikt har svårt att påverka. Här handlar det för det första om (a) lagstiftning, policys och regler som formuleras uppifrån, från överstatlig nivå (EU) och nationell nivå, och för det andra (b) regionens och kommunens geografiska läge, det vill säga sådant som avgör hur uppkopplad regionen och kommunen är mot exempelvis central infrastruktur (tillgång till hamnar, flygplatser samt tåg- och vägnät) och de resurser som oftast finns i storstäder och i anslutning till koncentrationer av befolkning och verksamheter. Insatser på detta område tar alltså explicit fasta på det som i tidigare studier beskrivits som platsbundna förutsättningar (Sveriges Kommuner och Landsting 2005). Detta innebär dock inte att de ligger bortom den regionala och lokala politikens påverkansfält, men att de i högre grad förutsätter samverkan mellan politik på olika nivåer och att de i högre grad förutsätter långsiktighet. Satsningar på detta område kan vara sektorsspecifika, men oftast har de en mer generell inriktning.

*Basfunktioner*, alternativt det som skulle kunna kallas för ”bred infrastruktur” (se Wetterberg 2000). Framför allt handlar det här om (a) hur väl kommunen och regionen hanterar det grundläggande välfärdsuppdraget, främst kvaliteten på det lokala utbildningsväsendet, barnomsorg och hälsa; (b) den fysiska infrastruktur som ligger inom de lokala och regionala aktörernas påverkansfält (t.ex. vägar, bredbandsnät, mark); (c) den offentliga förvaltningens sätt att förhålla sig till och tolka existerande regelverk så att relationen mellan det lokala näringslivet och kommunen fungerar smidigt/flexibelt, (d) de ledande politikernas och högre tjänstemännens attityder till företag och företagande på platsen, samt (e) det stöd, den service och information, som det offentliga erbjuder företagen på plats. Insatser på detta område tar alltså fasta både på det som tidigare beskrivits som platsbundna förutsättningen och på befolkningens benägenhet och förmåga att påverka tillväxtförutsättningarna. Också dessa satsningar är oftast av generell karaktär, det vill säga de riktas sällan mot en specifik typ av ekonomisk verksamhet.

*Strategier för ökad attraktionskraft*. Här handlar det om den teoretiskt tänkbara repertoar av instrument som offentliga aktörer har till sitt förfogande för att stimulera regional och lokal tillväxt, framför allt genom att locka till sig/attrahera (a) invånare, (b) företagsetableringar, (c) entreprenörer, (d) turister och (e) riskkapital. Hur väl en region eller kommun lyckas med detta är givetvis till stor del avhängigt hur väl det offentliga sköter delar av de basfunktioner och den ”bredare infrastrukturen” som nämndes i punkten ovan. I denna kategori inkluderar vi även den typ av nätverksfrämjande aktiviteter som berörts tidigare. Dessa insatser är alltså mer tydligt inriktade mot att påverka platsens förutsättningar, men de gör det i hög grad ”indirekt” genom att skapa incitament till förändrat beteende och förändrade attityder. Denna typ av satsningar är också i långt högre grad inriktade mot

specifika industrier, exempelvis i form av de klusterstrategier som berörts (Henning m.fl. 2010).

Gemensamt för dessa olika typer av instrument för att stimulera lokal och regional tillväxt är förstås att de kräver ett väl fungerande politiskt ledarskap i kommunen/regionen. Möjligheten att förverkliga de mål som insatserna tar sikte på påverkas i hög grad av faktorer som politisk oenighet och personschismer, saker som inte är helt obekanta i svenska kommuner. De påverkas också av det politiska ledarskapets förmåga att engagera näringslivet i sina insatser, att få dem att se och ta del av den stödstruktur som finns, samt göra tillväxtpolitiken till en integrerad del av medborgarnas kognitiva institutionella ramverk (Moodysson och Zukauskaitė 2011). Det ska med en gång medges att begreppet ”väl fungerande ledarskap” är oprecist och svårångat, och vi får anledning att återkomma till frågan om hur pass användbar variabeln ”politiskt ledarskap” är i konkreta analyser som strävar efter någon form av generella förklaringar till subnationell tillväxt.<sup>86</sup> Men vi kan nog, åtminstone på ett allmänt plan, vara överens om att ett gott ledarskap är en inte helt oviktig förutsättning för en lyckad regional och lokal tillväxtpolitik. Det är också viktigt att ha i åtanke att dessa tre typer av insatser är i mycket hög grad ömsesidigt beroende, både när det gäller möjligheterna att genomföra dem och när det gäller deras effekter/utfall. Det är till exempel meningslöst att locka företag och entreprenörer till en kommun om förutsättningarna och basfunktionerna inte är tillräckligt bra. Och om det behövs insatser för att locka företag till en region är basfunktionerna, givet detta resonemang sannolikt inte tillräckligt bra, åtminstone inte i tyfallet. En framgångsrik tillväxtpolitik bör alltså kombinera dessa olika typer av instrument.

### *Grundläggande utmaningar för tillväxtpolitiken*

Innan vi går vidare till en översikt över forskning om förutsättningar och strategier för tillväxt i svenska regioner och kommuner ger vi en principiell, idealtypisk, beskrivning av de grundläggande utmaningar som tillväxtpolitiken har att förhålla sig till.<sup>87</sup> Tanken med denna genomgång är att, innan genomgången av konkreta exempel på specifika tillväxtförutsättningar och regional och lokal tillväxtpolitik, göra läsaren uppmärksam på att förutsättningarna i den aktuella regionen/kommunen är, och måste vara, avgörande för hur tillväxtpolitiken utformas. Litteraturen lyfter fram tre huvudsakliga och typiska problem, eller utmaningar, för regionala och lokala ekonomier. Dessa utmaningar har getts en rad olika etiketter. I denna genomgång har vi valt att beskriva dem i termer av (1) fragmentering, (2) frånvaro av nyckelresurser, och (3) negativ inlåsning (jfr Tödtling och Trippel 2005; Henning m.fl. 2010).

*Fragmentering* kan utgöra ett problem i regioner eller kommuner där alla nödvändiga resurser för ekonomisk tillväxt redan finns. Det finns en närvaro av starka aktörer och ett för

<sup>86</sup> *Det är enkelt att vara överens om att ”gott ledarskap” är viktigt för tillväxtpolitiken. Men när innebörden av begreppet ska preciseras, blir det snarare. I offentliga organisationer sägs det ofta att det är viktigt att ledare är lyhörda, och i nästa mening att det är lika viktigt att vara handlingskraftig och visionär. Men hur förenlig är egentligen den handlingskraftige, visionäre ledaren med den lyhörde och samförståndsinriktade? Så fort faktorn ”gott ledarskap” ska fyllas med precision, blir det knepigt, och vi återkommer till frågan om tillväxtpolitikens dilemma i rapportens slutdiskussion. Men, som sagt, på ett allmänt plan är det lätt att vara överens om att ett gott ledarskap – snarare än ett dåligt – är viktigt för tillväxtpolitiken.*

<sup>87</sup> *I problembeskrivningen kan det framstå som att de regionala ekonomierna betraktas som isolerade enheter eller slutna system. Det är dock inte vår avsikt. Regionala ekonomier är naturligtvis alltid mer eller mindre uppkopplade mot och beroende av omvärlden.*

dessa aktörer väl anpassat institutionellt ramverk. Det råder inga problem med befolkningsstrukturen och det kanske till och med finns en väl utbredd entreprenörsanda. Problemet med fragmenteringen uppstår när aktörerna inte är medvetna om varandra och/eller när de inte agerar i samstämmighet med varandra. Den regionala/lokala ekonomin präglas därmed ofta också av en frånvaro av övergripande kollektiv vision och en frånvaro av kollektivt handlande (Rickne m.fl. 2009). Den huvudsakliga utmaningen för den tillväxtpolitiska satsningen i en sådan situation blir att uppnå harmoni i den regionala ekonomin genom att stimulera integration mellan dessa var och en för sig framgångsrika men sammantaget suboptimerade aktörerna (Henning m.fl. 2010). En preliminär koppling till ovanstående genomgång av olika typer av tillväxtpolitiska instrument indikerar in första hand ett utbrett behov av det vi benämner basfunktioner, samt inte minst det som i litteraturen benämnts social tillit eller socialt kapital (Cooke och Morgan 1998; Johannisson 2006).

*Frånvaro av nyckelresurser* representerar en helt annan typ av utmaning. I detta fall saknas någon eller några av de centrala resurser som krävs för en väl fungerande regional/lokal ekonomi. Ett exempel är en region med en potentiellt stark industri inom ett visst kunskapsområde, men frånvaro av en för detta område passande kunskapsinfrastruktur. Det kan handla om frånvaro av branschspecifik erfarenhetsbaserad kunskap, såväl som mer generell utbildningsbaserad kunskap. Det kan också handla om frånvaro av entreprenörsanda och därmed brist på nyföretagande (Johannisson 2006). Ett ännu mer grundläggande problem är naturligtvis den generellt vikande befolkningsutveckling och demografiska omvandling mot en åldrande befolkning som flera svenska regioner upplever idag. Den huvudsakliga utmaningen för tillväxtpolitiken i en sådan situation blir att locka fram nyckelresurser, antingen genom att påverka det regionala/lokala utbudet eller genom att stimulera de regionala/lokala aktörerna att tillgodose resursbehovet genom kontakter med aktörer utanför regionen/kommunen. En preliminär koppling till ovanstående genomgång av olika tillväxtpolitiska instrument indikerar alltså ett utbrett behov av strategier för ökad attraktionskraft, men ofta är detta kombinerat med ett behov av förbättrade basfunktioner.

*Negativ inlåsning* representerar den kanske mest svårhanterade utmaningen för regionala/lokala ekonomier. Problemet kan uppstå när regional specialisering vuxit fram inom en eller flera inriktningar som på lång eller medellång sikt inte har goda tillväxtmöjligheter, men som ändå utgör en viktig del av regionens/kommunens industriella identitet och nuvarande framgång. Det handlar inte nödvändigtvis bara om inlåsning i föråldrad teknologi, utan också om kompetens- såväl som marknadsmässig inlåsning. Inlåsningen kan bero på att alternativ till nuvarande specialisering saknas (eventuellt på grund av fragmentering eller frånvaro av nyckelresurser), men den kan också uppstå om det finns en omedvetenhet i regionen eller kommunen om befintliga alternativ eller en oförmåga att förverkliga dem (Henning m.fl. 2010). Den huvudsakliga utmaningen för tillväxtpolitiken i en sådan situation är att påverka de aktörer som representerar eller stödjer den långsiktigt problematiska specialiseringen att öppna upp för ny inspiration och byta inriktning. En preliminär koppling till genomgången av typiska tillväxtpolitiska instrument indikerar behov av såväl basfunktioner som strategier för ökad attraktionskraft, men det kan också krävas mer omfattande strategier med sikte på regionens grundläggande förutsättningar. Exempelvis kan uppkoppling mot central infrastruktur och tillgänglighet till befolkningskoncentrationer utanför den egna regionen vara avgörande för förmågan att bryta sådan inlåsning.

### 6.4.3 Forskning om tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik på subnationell nivå – en vy över forskningsläget

Nedan görs en genomgång av forskningen om vad som förklarar tillväxt, eller brist därpå, i regioner respektive kommuner. Speciellt fokus riktas mot vad offentliga aktörer kan göra för att stimulera tillväxt. Därefter resoneras vi kring vilka faktorer som tros hämma tillväxt samt den därigenom berörda frågan vad offentliga aktörer bör undvika att göra om det är stärkt tillväxt som är målsättningen.

#### *Tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik i regioner*

##### *Regionala skillnader i tillväxt*

Det råder regionala skillnader i tillväxt mellan Sveriges 72 FA-regioner.<sup>88</sup> Föga förvånande är skillnaderna allra störst mellan storstadsregionerna och övriga landet. 87 procent av Sveriges befolkning bor i regioner med mer än 100 000 invånare och endast 22 FA-regioner uppvisade en befolkningstillväxt mellan åren 1990-2008 (Tillväxtanalys 2009). De skillnader i befolkningstäthet som råder tenderar att förstärkas. Också avseende befolkningens åldersstruktur råder stora, och ökande, skillnader. Det är framförallt regioner utanför storstäderna som står inför stora utmaningar i form av en åldrande befolkning vilket i de flesta fall inte beror på en ojämn fördelning av äldre, utan snarare en ojämn fördelning av andra åldersgrupper, i första hand människor i åldern 20-29 år. Denna bild är viktig att ha i bakhuvudet inför diskussionen nedan om regional tillväxtpolitik.

Utvecklingen avseende sysselsättning följer i stora drag samma mönster som befolkningsutvecklingen, alltså en allt högre koncentration där regionens befolkningsmässiga storlek har stor betydelse. Stora regioner har i allmänhet ett mer diversifierat näringsliv och en lägre arbetsställekonzentration. Detta gör stora regioner mindre känsliga för konjunktursvängningar (Lundquist och Olander, 2009). Det är också väl känt att stora (mer befolkningstäta) regioner har bättre förutsättningar för en väl fungerande tjänstesektor, och att tjänstesektorn successivt blivit allt viktigare (relativt tillverkningsindustrin) för den svenska ekonomiska tillväxten. När blicken riktas mot regionalt förädlingsvärde, det som brukar benämnas bruttoregionalprodukt (BRP), återfinns också stora variationer, liksom beträffande arbetsproduktivitet och inkomst per invånare.

##### *Regionala insatser*

När tillväxtpolitiken analyseras är det svårare att ge en generell bild över skillnader och likheter mellan regioner. I viss mån följer variationen i regionalpolitikens inriktning liknande mönster som variationen i den regionala tillväxtens förutsättningar, det vill säga de regioner som har goda förutsättningar förefaller också ha en väl utvecklad struktur för regional tillväxtpolitik. Det är dock svårt att säga något om orsakssambanden, det vill säga om förutsättningarna i första hand är en orsak till eller en konsekvens av hur tillväxtpolitiken bedrivs. Persson (2010) menar att det finns en tendens till mer konserverande åtgärder (sådant som ovan beskrivits som basfunktioner) i små regioner, medan större regioner oftare satsar på att stimulera framväxt av nya tillväxtområden (det som ovan beskrivits som strategier för ökad attraktionskraft). Detta är i någon mån förvånande med tanke på de förutsättningar för tillväxt som enligt genomgången ovan till stor del hänger ihop med regioners storlek. Det vore på flera sätt mer logiskt för små regioner att satsa på förnyelse

<sup>88</sup> FA-region står för funktionell analysregion, en indelning som används i den offentliga statistiken för att avgränsa territoriella enheter inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra tidsödande resor. Ibland används indelningarna arbetsmarknadsregioner (A-regioner) eller lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) i liknande syfte.



och framväxt av nya områden och aktiviteter, medan stora regioner har mer att vinna på konserverande åtgärder. Detta eftersom stora, i bemärkelsen befolkningstäta, regioner redan har den bredd och diversitet som små regioner oftast saknar, samtidigt som det är rimligt att anta att denna bredd och diversitet upprätthålls och återskapas genom mer eller mindre självförstärkande processer (jfr Jacobs 1969; Christopherson och Clark 2007).

Det finns sålunda anledning att misstänka att utformningen av regional tillväxtpolitik inte enbart har med den specifika regionens faktiska förutsättningar för tillväxt att göra, utan i hög grad avgörs av det regionala ledarskapets förmåga att mobilisera och genomdriva insatser. Sådan förmåga antas delvis vara beroende av regionens storlek, vilket torde vara en av de mer centrala bevekelsegrunderna till reformerna av regionnivån som pågått sedan 1990-talets slut.

Utvecklingen tycks alltså ha inneburit en starkare plattform för kommunerna att ta över en del av statens inflytande över tillväxtpolitiken. I praktiken innebär dessa förändringar att regeringen har decentraliserat beslutsmakt inom regional planering, infrastruktur och delar av den ekonomiska politiken till regionerna och kommunerna. Vid sidan av ökad handlingskraft gentemot staten har ett centralt motiv varit en strävan att uppnå stordriftsfördelar för tillväxtpolitiken i form av såväl ökade resurser som ökad synlighet, både nationellt och internationellt. Region Skåne är ett intressant exempel på det senare, där många av regionens tillväxtfrämjande satsningar tydligt inriktats mot två av regionens stora städer, Malmö och Lund. Henning m.fl. (2010) ger en översikt över fem skånska klusterinitiativ som samtliga beskrivs som regionala satsningar, samtidigt som de företag och andra organisationer de tar sig för att stödja, möjligen med undantag för livsmedelsindustrin, är koncentrerade till en mycket liten del av regionen. Läkemedelsklustret är i stort sett uteslutande lokaliserat till Lund och Malmö, medieklustret är mer eller mindre begränsat till en stadsdel i Malmö, medan IT-klustret sträcker sig över regionens tre större städer. Genom att driva och beskriva dessa satsningar som regionala projekt istället för lokala framstår de som mer nationellt angelägna än de hade gjort om endast de direkt berörda kommunerna gemensamt format politiken.

Om idén om stordriftsfördelar accepteras, är denna strategi naturligtvis ändamålsenlig. Samtidigt skapar den nya utmaningar för det politiska ledarskapet, framförallt när det gäller legitimitet och acceptans för satsningarna i de delar av regionen som inte direkt berörs (eller upplever att de berörs) av satsningarna, eller ens långsiktigt tror att de är till gagn för dem (jfr Siira 2003). En viktig uppgift för den regionala myndighet som ansvarar för den regionala tillväxtpolitiken, i det skånska exemplet Region Skåne, blir därför att samordna och koordinera de olika satsningarna. Detta dels för att motverka fragmentering, dels för att skapa en legitimitet för satsningarna i hela regionen (Oughton m.fl. 2002; Henning m.fl. 2010). Ett sådant arbete förutsätter inte bara ett aktivt engagemang från de olika stödjande organisationer vars aktiviteter ska koordineras, utan också från de företag som är föremål för satsningarna, och, inte minst, regionens kommuner. Det är ju trots allt fortfarande på kommunal nivå som en stor del av den regionala tillväxtpolitiken faktiskt implementeras.

Däremot tycks regionen ha fått ökat inflytande över kommunernas prioriteringar i tillväxtfrågor, bland annat genom sin samordnande roll i arbetet med så kallade regionala utvecklingsplaner (Näringsdepartementet 2007). Regionala myndigheter agerar också allt oftare som samordnande och drivande aktörer i den typ av policysatsningar av triple-helixmodell som tidigare beskrivits, där offentlig sektor interagerar med näringsliv och universitet på mer eller mindre lika villkor och ofta med mer eller mindre lika stora åtaganden i form av ekonomiska och personella resurser. En viktig orsak till att regionala myndigheter

tagit på sig denna samordnande roll, utöver deras formella mandat att värna utvecklingen i den egna regionen, är att de har en mer neutral position än exempelvis kommuner som mer uppenbart riskerar att råka i intressekonflikter exempelvis när det gäller fördelning av resurser mellan regionens olika delar (Henning m.fl. 2010).

### *Tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik i kommuner*

#### *Befolkningsutveckling och demografi*

Låt oss nu vända blicken mot kommunnivån. Här ska inledningsvis noteras att befolkningsutvecklingen i kommunerna sett olika ut under de gångna decennierna. Ser vi tillbaka till lite äldre siffror, kan konstateras att hela 163 av landets 289 kommuner visade en klar befolkningsminskning under perioden 1990-2004, 23 stod i princip stilla på samma folkmängd, medan 106 uppvisade en befolkningsökning (Faktablad om kommunernas befolkning 2004). Mot bakgrund av dessa siffror, finns anledning att påminna om att det finns goda skäl att tro att befolkningstillväxten i framtiden kommer att fortsätta att koncentreras mot större, urbana regioner. I en framskrivning av de trender som rådde för 4-5 år sedan, konstaterade exempelvis Sundström och Tingvall (2006) att uppemot 200 kommuner riskerar att krympa, och där hävdades dessutom den politiskt kanske dystra slutsatsen att möjligheten att med politiska medel hejda utvecklingen var små. Mer moderna siffror bekräftar dessa trender. När Tillväxtanalys (2010) förra året gjorde en liknande framskrivning, fann man även här att en fortsatt koncentration till storstadsregionerna var att vänta. Deras andel av rikets totala befolkning tros öka med omkring 3 procentenheter, medan andelen för varje övrig grupp av regioner beräknas krympa. Just befolkningen 20-64 år, alltså den huvudsakliga basen för arbetskraften, beräknades här blir ytterligare koncentrerad till storstadsregionerna jämfört med landet i övrigt.

De skillnader i tillväxtförutsättningar mellan landets regioner som redogjorts för ovan är inte direkt överförbara till kommunerna. Det finns exempel på välmående kommuner också i mindre välmående regioner och vice versa. Samtidigt bör man ha i bakhuvudet att en strukturell orsak till att kommunernas tillväxtpolitik skiljer sig åt är, precis som regionerna, deras storlek. Tidigare forskning har uppmärksammat att det finns tecken på att större kommuner har förmågan att föra en mer aktiv, framåtsyftande, tillväxtpolitik än små kommuner. De mindre kommunerna tenderar att vara mer inriktade på att konservera och tillgodose grundförutsättningar som exempelvis infrastruktur och kommunal service (se Persson 2010).<sup>89</sup> Det finns anledning att anta att detta, i likhet med regionerna, till stor del har att göra med förmåga – alltså resurser – snarare än med reella behov. Delvis som en reaktion på detta har flera kommuner engagerat sig i kommunala samverkansorgan för att förbättra sin förmåga till inflytande gentemot staten och uppnå stordriftsfördelar och större synlighet.

#### *Politiska majoriteter*

Vid sidan av dessa faktorer, som mer eller mindre direkt kan kopplas till kommuners (eller grupper av kommuners) storlek, visar forskningen på en rad andra faktorer som tycks ha betydelse för kommunernas förmåga att bedriva en effektiv tillväxtpolitik. En första faktor som har lyfts fram i debatten, och som typiskt diskuteras i media i samband med publice-

<sup>89</sup> Detta är givetvis en hårdragen, generell bild av läget i de mindre kommunerna som Persson (2010) återger. Som Sundström och Tingvall (2006) påpekar ska man akta sig för att dra alla över en kam, eftersom förutsättningarna för småkommuner kan skilja sig kraftigt åt beroende på, exempelvis, om den lilla kommunen finns i Lappland eller på Västgötaslätten jämfört med om den finns i Stockholmsregionen eller sydvästra Skåne.

ring av exempelvis årliga rankningar av företagsklimat i olika kommuner, är partipolitisk färg på kommunfullmäktiges majoritet. Det antyds inte sällan att borgerliga kommuner skulle vara mer inriktade på näringslivsfrågor och entreprenörskap, medan de vänsterstyrda tenderar att lägga mer tonvikt vid välfärd och omsorgsfrågor. Det tycks dock finnas anledning att ifrågasätta sådana enkla antaganden, eller åtminstone söka efter mer solid förankring i forskning. Dels är det inte alls säkert att beskrivningen stämmer. Dels är det utifrån en sådan beskrivning svårt att dra några definitiva slutsatser om vad en sådan förmodad skillnad skulle betyda för tillväxt: Såväl entreprenörskap som välfärd och omsorg beskrivs i forskningen som viktiga grundförutsättningar för tillväxt i en kunskapsekonomi (t.ex. Archibugi och Lundvall 2004; Estevez-Abe m.fl. 2001), varför riktningen på orsakspilarna torde vara svåröversäglbara även på det teoretiska ritbordet när man genererar hypoteser om betydelsen av färg på politiska majoriteter.

Men har inte politiska majoritetsförhållanden betydelse för vilken attityd kommunen har till, exempelvis, tillväxtpolitik? Blickar vi tillbaka till äldre studier, är Jon Pierre (1992: 116) tämligen ensam om att nå slutsatsen att politisk färg avgör inriktning och ambitionsnivå på den lokala näringspolitiken. De flesta som bedrev forskning på det här området under 1980-talet nådde emellertid en motsatt slutsats, det vill säga, de fann att partipolitisk färg inte spelar en särskilt viktig roll, åtminstone före 1990 (se Olsson 1995). Så, om nu den ideologiska färgen på kommunfullmäktiges majoritet inte bidrar till att förklara variationer i den lokala tillväxtpolitiken, vad spelar då roll?

#### *Politiskt samarbetsklimat*

I den förhållandevis lästräknade litteraturen som behandlar lokal närings- och tillväxtpolitik framhålls typiskt faktorer som på ett eller annat sätt knyter an till begreppet ”politiskt ledarskap” och betydelsen av just gott politiskt ledarskap. Den faktor som bedömts vara avgörande i flertalet studier är snarare politisk enighet – mer precist, kompromiss- och samarbetsvilja, och frånvaro av personliga schismer och så kallad ”byapolitik” (se Jacobsen 1989; Henning 1987; Furåker 1984).<sup>90</sup>

Om nu det lokala samarbetsklimatet de facto är en så pass viktig faktor för att föra en framgångsrik lokal tillväxtpolitik som den äldre litteraturen gör gällande (men, som vi ska se längre fram, kan hypotesens förklaringskraft ifrågasättas) väcks åtminstone tre intressanta arbetshypoteser till liv: (1) En första är att personliga schismer och så kallad ”byapolitik” tillåts få otillbörligt stort utrymme i mindre kommuner jämfört med stora, och att detta kan förklara varför bristen på politisk enighet kan upplevas som ett större problem för tillväxtpolitiken där. En sådan skillnad mellan små och stora kommuner antyds exempelvis i Erlingsson (2001: 714). (2) En andra är att det är svårare att få ett fungerande samarbetsklimat i kommuner med utpräglad så kallad ”tvåkärnighet”, där konfliktlinjerna kommunalt i mångt och mycket präglas av lokala geografiska frågor och maktkamp mellan två ungefär jämbördiga orter (jfr Nielsen 2003). (3) En tredje tar fasta på att konfliktnivån sannolikt är högre, och förmågan att skapa breda överenskommelser mindre, i förhållandevis fragmenterade kommunfullmäktige, det vill säga, församlingar där antalet partier är relativt sett högt. Argumentet här är att ju fler det är som ska enas om en politisk plattform, ju mer komplext blir förhandlingssystemet, varför också handlingskraften antas försvagas (jfr Sartori 1976; Pierre 1995b; se även Erlingsson 2002). Samtliga tre faktorer torde ha

<sup>90</sup> Det finns en litteratur som delvis tangerar temat ”tillväxtpolitik i kommuner” som åtminstone bör nämnas i sammanhanget, nämligen den som handlar om hur kommuner mött och handskats med kraftig ekonomisk nedgång, dvs. kriser, i den egna kommunen, exempelvis i samband med att något företag eller någon viss industri lagts ned (se översikten i Lindberg 2002: 10-12).

potential att inverka menligt på kompromiss- och samarbetsviljan i en kommun, och givet att ett gott samarbetsklimat är en förutsättning för tillväxt, så torde de även påverka förmågan att driva en god lokal tillväxtpolitik.

### *Socialt kapital*

En annan viktig faktor som diskuteras i litteraturen, härrör från en hypotes som bland annat importerats från länderkomparativ forskning, är att ”social tillit”, alternativt ”socialt kapital”, är viktigt för ekonomisk tillväxt (t.ex. Zak och Knack 2001).<sup>91</sup> Inte sällan brukar forskare och samhällskommentatorer härvid åberopa Putnams (1996) forskning om italienska regioner – där skillnader i socialt kapital/social tillit fanns samvariera med ekonomisk tillväxt – som underlag för diskussioner om förhållanden i den svenska lokala och regionala kontexten. Då sägs det just att det ”sociala kapitalet”, alternativt den ”sociala tilliten” är central för svenska kommuners och regioners tillväxtförutsättningar (t.ex. Berggren m.fl. 1998; Pettersson och Sjölin 2002; Torége m.fl. 2005; Johannisson 2006; Lidström 2008; jfr också Ekstedt och Wolvén, red, 2003). Den underliggande mekanismen som länkar samman socialt kapital och tillit, är att så kallad generaliserad/horisontell tillit, det vill säga ömsesidigt förtroende, sänker transaktionskostnaderna: Individer som litar på varandra också har lättare att finna nya samarbetspartners och göra överenskommelser sinsemellan, vilket i sin tur underlättar för människor, organisationer och företag att kopplas samman i olika konstellationer, något som är gynnsamt för bland annat kreativt företagande, och därigenom för tillväxten (se t.ex. Schön i Cameron 2001, epilogen).

Tesen är välargumenterad och får, som sagt, stöd på ländernivå. Emellertid saknas, i princip, rigorösa empiriska studier som verkligen testat huruvida påståendet stämmer på tillväxtvariationen lokalt och regionalt inom Sveriges gränser. Lidström (2008) är den som kanske kommer närmast att pröva en sådan tes med ett brett dataunderlag. Han visar nämligen att medborgarnas tilltro till kommunens politiker och politiska institutioner samvarierar med hur lokala företagare bedömer kommunens företagsklimat: ju större tilltro medborgarna har, desto bättre betyg får kommunens företagsklimat. Pettersson och Sjölin (2002) når en likartad slutsats, dock, ska sägas, med en mycket begränsad pilotstudie av tre skånska kommuner: Gott socialt kapital tycks känneteckna kommuner som har god ekonomisk utveckling och tillväxt. Ett bekymmer med dessa forskningsinsatser är emellertid att samvariationen inte ger oss någon djupare vägledning om kausalitet. Man vet helt enkelt inte om tilltron orsakar det goda företagsklimatet alternativt tillväxten, eller om det förhåller sig tvärtom, att det goda företagsklimatet alternativt tillväxten orsakar tilltron.

Detta är ett område som behöver utforskas mer.<sup>92</sup> Förutsättningar finns, och vi återkommer längre fram till ett enklare försök att undersöka sambandet med tillgängliga data. Från tidi-

<sup>91</sup> Notera emellertid att senare studier har ifrågasatt om sambandet mellan socialt kapital och tillväxt på ländernivå verkligen är så robust som det ibland hävdas vara (se Berggren m.fl. 2008).

<sup>92</sup> För internationell forskning om mekanismer bakom varför tillit kan variera lokalt och regionalt, se exempelvis Putnam (1996) samt Farrell och Knight (2003). I den specifika svenska kontexten finns åtminstone en forskningsinsats som försöker förklara varför tilliten varierar på regional nivå, nämligen Gustafsson och Jordahl (2008). Allmänt vet vi dock, från den länderjämförande forskningen att tillit tycks stärkas av en hög homogenitet i befolkningen, en hög utbildningsnivå och samt en högkvalitativ rättsstat (Berggren och Jordahl 2006), och klart är att de ”skandaler” och ”affärer” som med jämna mellanrum når offentlighetens ljus ute i våra kommuner inte är uppbyggliga för det lokala förtroendet, och i nästa steg, för tillväxtförutsättningarna. Forskning visar nämligen att inslag av korruption och maktmissbruk har klar inverkan på den ekonomiska tillväxten samt bryter ned förtroendet för de politiska institutionerna och de demokratiska processerna. För genomgångar av den här sortens negativa effekter av korruption och

gare forskning är det nämligen känt att tilltron till politiska institutioner, och den generaliserade tilliten, kan variera kraftigt mellan landets kommuner (exempelvis Lidström och Roos 2010; Sveriges Kommuner och Landsting 2004). Men ur ett policyperspektiv finns här ett svårösligt problem. Den kritiska frågan är nämligen vilken nytta offentliga aktörer skulle ha av ett resultat som påvisar koppling mellan tillit och tillväxt. För att kunna ge policyrekommendationer måste forskningen nämligen också försöka blottlägga varför medborgarna litar på varandra mer i vissa kommuner och regioner än på andra ställen. Först när vi vet att förtroende och tillit kausalt orsakar tillväxt, samt har en idé om huruvida man över huvud taget aktivt kan påverka förtroende och tillit genom offentliga insatser lokalt, kan forskningen ge offentliga aktörer ledtrådar till vilka åtgärder de kan vidta för att via stärkt förtroende och tillit påverka tillväxten.

### *Ledarskapets betydelse*

Just detta, nycklarna till vilka åtgärder offentliga aktörer kan vidta för att på sikt bidra till en lokal tillväxt, tar oss naturligt över till frågan om det lokala ledarskapets betydelse. I diskussionen om kommunal utveckling och lokal tillväxt betonas ofta just ”det lokala ledarskapets betydelse” för att bidra till en positiv utveckling. För att ta ett exempel ur litteraturen, när Kommundelegationen förde dialoger med ett antal kommuner för att finna vad som var avgörande för ett framgångsrikt förändringsarbete befanns just ledarskapet, inom såväl politik som förvaltning, ha en avgörande betydelse (jfr Berggren 2010). Som nämnades ovan, rent sakligt råder det nog inga tvivel om att kvaliteten på ledarskapet spelar roll. Emellertid menar vi att man, på ett analytiskt plan, bör förhålla sig kritisk till talet om ”ledarskapets betydelse” när man ska ge sig i kast med empiriska studier på området. För, hur meningsfullt är det egentligen att tala om ledarskapets betydelse på ett abstrakt plan? Om man inte noggrant preciserar vad man avser med termen, riskerar analysen att närmast bli tautologisk och därmed analytiskt otillfredsställande.

Lås oss vara tydliga: Det blir lätt så att kommuner som uppvisar en god ekonomisk utveckling också associeras med ett gott politiskt ledarskap. Men för att denna iakttagelse ska bli analytiskt intressant, måste slutsatsen vara avhängig att det lokala ledarskapet i en sådan kommun gör någonting rätt, och att det just är för att man gör många saker rätt som ledarskapet är avgörande för den goda utvecklingen i kommunen. Termen ”gott ledarskap” blir därför inte särdeles användbar, det pregnanta är snarare vad det offentliga ledarskapet i framgångsrika kommuner faktiskt gör. Det intressanta är alltså enligt vår mening vilka instrumenten och åtgärderna som tycks samvariera med en gynnsam lokal utveckling är. Faktorn ”det goda ledarskapets betydelse” blir därför intressant först när man kan slå fast att ett sådant kännetecknas av aktörer som förmår identifiera vilka instrument, åtgärder och strategier som tycks vara de ändamålsenliga för just den aktuella kommunen vid just den aktuella tidpunkten.

### *Verktyg för lokal tillväxt*

Denna synpunkt tar oss till frågan om det existerande kunskapsläget om vilka konkreta instrument, åtgärder och strategier som är associerade med lokal tillväxt. Vad finns då för forskningsbaserad kunskap om detta? Studier saknas inte. Det ska dock sägas att litteraturen på området är, i princip uteslutande, fallstudieorienterad. För att bara ta några exempel ur denna fallstudieforskning finner vi t.ex. en undersökning av Malmös övergång från industristad till kunskapsstad (t.ex. Dannestam 2009; Lisbergh Jensen och Ouis, red. 2008), liknande utveckling i Norrköping (t.ex. Legné 2009; Strömberg 2005), Solnas resa från

---

*maktmissbruk, se t.ex. Bowler och Karp (2004); Jain (2001); Rose-Ackerman (1999: kapitel 1–2) samt della Porta och Vanucci (1997).*

”kris- till mönsterkommun” (Nilsson och Granfalk 2005), om ”småföretagens Eldorado”, Gnosjö (Berggren och Brulin 2004), samt en hel antologi med beskrivningar av olika utvecklingsprocesser i kommuner i Norrlands inland (Ekstedt och Wolvén 2003).

Trots att det finns många goda fallstudieinsatser av lokal tillväxtpolitik är det emellertid besvärligt att såväl (i) sammanfatta de instrument de offentliga aktörerna använt för att skapa en gynnsam utveckling (de spretar och är olika till sin karaktär) som (ii) försöka dra fram några långtgående generella lärdomar från denna litteratur. Det är nämligen metodologiskt knepigt att dra generella slutsatser från fallstudier som valts utifrån positivt utfall på den beroende variabeln, det vill säga ”kommuner som haft gynnsam utveckling”, och sedan fråga ”vad har de gjort som andra kan lära sig av?” En ingående systematisk översikt skulle möjligen leda till att vi i slutändan skulle kunna dra fram en lista med ett antal åtgärder som tycks vara gemensamma för de lyckade fallen. Men när vi inte kan jämföra med mindre lyckade fall, vet vi faktiskt inte om det just var dessa åtgärder som var avgörande, eftersom kommuner med mindre gynnsam utveckling mycket väl kan ha gjort likartade saker utan att få samma utfall.<sup>93</sup> Vi nöjer oss därför med att göra läsaren medveten om att det de facto finns en hel del fallstudier, men av såväl utrymmesskäl som substantiella metodskäl, gör vi ingen närmare djupdykning ned i detaljerna från dessa.

Finns det då några generiska, generella verktyg som är tillåtna, och som återkommer i debatten kring lokal tillväxt?<sup>94</sup> Ett vanligt förekommande instrument för att skapa ökad attraktionskraft är vad man brukar kalla för ”platsmarknadsföring”, eller på engelska place branding, som i allt väsentligt faller under kategorin strategier för att öka attraktionskraft. I korthet går platsmarknadsföring ut på att ladda platsen (t.ex. regionen eller kommunen) med ett symbolvärde som attraherar en viss målgrupp. Detta kan förstås ta sig en rad olika uttryck, och de flesta av landets kommuner konkurrerar om invånare, turister, företag och riskkapital med just sådana medel. Dock har värdet av att ägna sig åt platsmarknadsföring ifrågasatts av forskning. Trots att kommunledningarna själva ofta är övertygade om att de egna kampanjerna påverkar individernas flyttmönster, menar exempelvis Nedomysl

<sup>93</sup> För att klargöra denna viktiga metodologiska poäng, tjänar ett ytterligare exempel som tydliggörande illustration. 2009 fick SKL-rapporten *Konsten att nå resultat: Erfarenheter från framgångsrika skolkommuner* mycket medialt utrymme, då syftet var att finna vad som kännetecknar framgångsrika skolkommuner. Rapporten fokuserade på åtta framgångsrika kommuner och påstod sig ha identifierat ett antal faktorer som kan leda till framgång. Detta går emot all metodologisk intuition om hur man ska leta efter framgångsfaktorer. Det är knappast rimligt att göra sitt urval på den beroende variabeln (dvs. utgå från de lyckade exemplen), för att därefter se efter vad dessa har gemensamt. Man säger bara något om vad dessa råkar ha gemensamt, inte vad som skiljer dem från de övriga 282 kommunerna. Det kan ju vara så att de relativt sett mindre lyckade kommunerna gör samma saker som de lyckade. Det kan också vara så att det är mer relevant att undersöka vad kommuner ska undvika att göra, snarare än att singla fram vad de bör göra och stirra sig blind på de goda exemplen. Samma gäller förstås forskning om tillväxtpolitik i kommuner. För att kunna dra generella lärdomar krävs en annan forskningsdesign än fallstudier som uteslutande fokuserar på de lyckade fallen.

<sup>94</sup> Här finns anledning att säga några ord om de lagar som reglerar den kommunala tillväxtpolitiken. Här bör framför allt uppmärksammas att kommunerna, i princip, är förhindrade att ge stöd åt enskilda företag enligt Kommunallagen 2 kap, 7; 8. Endast om synnerliga skäl föreligger kan det bli aktuellt för kommunen att ha tillåtelse till att rikta stöd till enskilda näringsidkare – i övrigt är den här typen av selektiva åtgärder exklusivt reserverade för statsmaktens insatser. Möjligheterna för staten att ge direkta stöd till företag styrs i sin tur av EU:s statsstödsregler (artikel 107-109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Grundprincipen är att statligt stöd inte får innebära en snedvridning av konkurrensen. EU-kommissionen övervakar att dessa statsstödsregler följs av medlemsländerna.

(2004) att det knappt finns något som tyder på att den här formen av strategier har effekt på framför allt befolkningsökning.

Ytterligare ett exempel på ett återkommande verktyg, eller snarare idé, som tillika tycks ha fått ett visst inflytande på svensk kommunpolitik, är urbanforskaren Richard Floridas (2002) tankar om vad som får städer att utvecklas positivt. Enligt Florida genereras tillväxt från det han kallar ”den kreativa klassen” vilken enligt honom består av människor som jobbar med forskning, teknik, medier, kultur, design, underhållning samt inom de mer avancerade delarna av hälso- och sjukvården. Städer som präglas av öppenhet och tolerans för olika grupper (homosexuella, bohemer, etniska minoriteter och liknande) utgör enligt Florida attraktiva boendemiljöer för människor ur den kreativa klassen. Om sådan miljö, av Florida benämnt ”people’s climate” kan kombineras med gynnsamma förutsättningar för innovationsdriven industri, det Florida kallar ”business climate”, så är manegen krattad för ökad tillväxt. Offentliga aktörer bör därför, enligt Florida och hans anhängare, satsa på de så kallade tre T:na: Teknologi, Talang och Tolerans. I Floridas spår följer en lång rad politiska styrdokument som har tydlig genklang av hans tankegångar. Kommunpolitiker har exempelvis tagit fram strategier för hur de ska locka till sig den kreativa klassen genom att bygga så att de påstått tillväxtskapande bohemerna trivs.<sup>95</sup>

Det finns dock en uppenbar risk att de samband som Florida säger sig hitta övertolkas, och många kritiker varnar för att låta tillväxtpolitiken inspireras för mycket av hans slutsatser. Glaeser (2004) har gjort re-analyser av Floridas data och menar att Florida nog egentligen bara upprepar en gammal sanning inom tillväxtforskningen, att utbildning, och därmed humankapital, är bra för tillväxten. Högutbildade är nämligen i genomsnitt lite mer bohemiska, och mer toleranta mot homosexuella (se också Stenkula och Hansson 2010). Glaesers synpunkter är, i princip, väl förenliga med några av Wetterbergs (2000) mer grundläggande iakttagelser om kommunernas tillväxtpolitiska uppdrag, nämligen att skapa gynnsamma lokala villkor genom att först och främst se till att sköta de egna funktionerna så bra som möjligt, inte minst mer indirekta åtgärder som just rör sådant som barnomsorg, utbildning, hälsovård och kultur.

Det är tydligt att många av de senaste decenniernas recept på hur tillväxt ska åstadkommas har fått utstå kritik. Numera är det allt fler som menar att politiska enheter – såsom stater, regioner och kommuner – inte okritiskt bör anamma modestrategier som för tillfället råkar vara populära instrument för att till exempel åstadkomma tillväxt. Snarare bör man göra en noggrann analys av de egna unika förutsättningarna och anpassa institutionerna och de politiska åtgärderna till vad som faktiskt finns på plats (t.ex. Rodrik 2007; Tödtling och Trippel 2005; Coenen och Moodysson 2009). Ett exempel på en sådan mer renodlad konkret satsning på skapande av attraktionskraft är att ta utgångspunkt i och dra nytta av uppmärksamheten kring, exempelvis, en för regionen eller kommunen känd person eller händelse. Det kanske mest uppmärksammade (och möjligen också ur tillväxthänseende mest lyckade) fallet i Sverige är Astrid Lindgrens Värld i Vimmerby (se Jonsson, red, 2010). Anläggningen startades som ett privat initiativ i ganska liten skala i början av 1980-talet. I början av 1990-talet engagerade sig Vimmerby kommun som delägare för att slutligen helt ta över verksamheten i början av 2000-talet. I takt med att verksamheten vuxit och utvecklats har den blivit en allt viktigare del av kommunens satsningar på turismdriven tillväxt.

<sup>95</sup> Ett exempel är Malmös ”Vision Norra Sorgenfri”, Malmö Stadsbyggnadskontor (2006). Ett annat är Ronneby Creative City Initiative, förkortat Ronneby 3T (se Bergh 2008).

### *Den kommunala tillväxtpolitikens dilemma*

Vimmerbyfallet är visserligen till sitt utfall i många delar lyckat, men är också valt som illustration eftersom det samtidigt utgör ett av många exempel på något som kan kallas för ”den kommunala tillväxtpolitikens dilemma”. Det är nämligen inte helt okomplicerat för en kommun att engagera sig i den här typen av kommersiell verksamhet. Bland annat fick Vimmerby kommun utstå kritik för att ha drivit en camping och en stugby som ansågs konkurrera ut de privata aktörerna på ett olämpligt sätt, och kommunens ägarintresse i Astrid Lindgrens värld ifrågasattes kraftigt av bland andra Vimmerby Tidning. Fallet illustrerar en besvärlig balansgång, en gråzon om ni hellre vill, för vad kommuner kan och bör göra på tillväxtområdet, som angränsar till ett begrepp som ibland används av Svenskt Näringsliv: ”osund konkurrens”. Osund konkurrens anses råda när kommuner (1) bedriver näringsverksamhet där det redan finns en fungerande marknad (och underförstått, bidrar till att få marknaden att fungera sämre), samt (2) när det inte finns en fungerande marknad, där kommunen bestämt sig för att fylla denna marknadsimperfektion genom att bedriva en näringsverksamhet, men där verksamheten i nästa steg håller tillbaka etableringen av privata alternativ. Debatten om ”osund konkurrens” illustrerar avgjort svåra avvägningar som kommuner står inför när de befinner sig i en beslutssituation som innebär att aktivt bedriva någon typ av näringsverksamhet.

Till kategorin ”kommunala tillväxtpolitiska dilemma” hör tveklöst också kommunernas förhållningssätt till Lagen om offentlig upphandling (LOU). När Dagens Samhälle (2009, nr 2) frågade landets kommunstyrelseordförande om deras inställningar till olika lagar som reglerar deras verksamhet, var just LOU den lag som dessa personer ogillar mest. En undersökning som Bergh m.fl. (2009) gjort visar att nästan var tredje högt uppsatt kommunpolitiker säger sig vara beredd att bryta mot LOU genom att upphandla lite dyrare och lite sämre varor från en lokal företagare för att gynna det lokala näringslivet. Lojaliteten mot det lokala näringslivet sker dock, som Bergh m.fl. påpekar, åtminstone kortsiktigt, och direkt kännbart, på de lokala skattebetalarnas bekostnad: inköpen blir dyrare jämfört med det externa alternativet, något som omedelbart belastar de lokala skattebetalarna. Men frågan om kommunernas attityd till LOU är långt mer komplicerad än så. Långsiktigt kan sådana beteenden ge fler arbeten lokalt. Man kan även argumentera för att gynnande av lokala leverantörer är mer miljövänligt. Liksom frågan om kommunens engagemang i näringsverksamhet, är det många faktorer som ska vägas in när den offentliga upphandlingens relation till den lokala tillväxtpolitiken diskuteras.

Det finns en uppsjö av ytterligare exempel på liknande tillväxtpolitiska dilemma, där kommunens tillväxtpolitiska målsättningar står i konflikt med lagar och förordningar (för fler illustrationer, se t.ex. Lundin 2010: 87ff).<sup>96</sup> Delar av debatten kring de kommunala företagen och dess inverkan på den kommunala tillväxten (jfr Dir 2009:81; Erixon 2003), och de kommunala bolagens roll i den lokala ekonomin (t.ex. Hyltner och Velasco 1999; Zetterberg 2000), samt diskussionen om kommunala så kallade ”flaggskeppsprojekt” (jfr

---

*96 Ett ytterligare sådant exempel uppmärksammades i ett inlägg i Rapport (2011-01-09) som återgav en undersökning där poängen var denna: Det händer tämligen ofta att när kommunens alkoholhandläggare inte bedömer det som lämpligt att ge utskänkningstillstånd till krögare, så beslutar politikerna i socialnämnden, av näringspolitiska skäl, att ändå ge ett sådant tillstånd och sålunda köra över tjänstemännen och det på lagen underbyggda beslut de fattat. Var fjärde alkoholhandläggare uppger att kommunpolitikerna, i strid mot lagen, låter näringspolitiska motiv gå före de alkoholpolitiska när dessa krockar.*



Bergh 2008)<sup>97</sup> kan också hänföras till denna denna kategori. Från vår horisont understryker en diskussion om tillväxtpolitikens dilemman att det finns ett stort antal gråzoner som närmast tangerar att bli ett slags försök till att ta genvägar till tillväxt lokalt. I detta sammanhang finns återigen skäl att påminna om Wetterbergs (2000) enkla, men ack så grundläggande påpekanden. Som vi tolkar hans budskap har all god lokal tillväxtpolitik sin grund i att man först och främst ser till att sköta det grundläggande välfärdsuppdraget på ett så optimalt sätt som möjligt, det vill säga att aktivt arbeta med den lokala infrastrukturen, såväl snävt tolkad (vägar, bredband, mark, etc.), som med den mer vidsträckt tolkningen (barnomsorg, hälsovård, utbildning, vuxenutbildning, kultur, etc.).

#### 6.4.4 Empiriska illustrationer: Vad samvarierar med kommunal tillväxt?

Som vi har sett i forskningsinventeringen ovan, återfinns i den existerande litteraturen en rad faktorer som tros vara avgörande för den kommunala tillväxten. Då det råder brist på kvantitativt orienterade undersökningar på forskningsområdet har vi gjort några försök till preliminära analyser av samband mellan tillväxt och de faktorer brukar framhållas som viktiga för att skapa tillväxt. De läsare som är intresserade av den mer ingående redovisningen av datamaterialet och den empiriska analysen rekommenderas läsa om detta i rapporten ”Regional och lokal tillväxtpolitik: vad kan och bör offentliga aktörer göra”. Rapporten finns att hämta på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

I denna text redovisas enbart en sammanfattning av de tentativa resultaten av den empiriska analysen.

##### *Data och analysstrategi*

Det är på sin plats att ännu en gång understryka att analysen är tentativ, i synnerhet med tanke på de mått som finns tillgängliga på området. Om man vill arbeta med kvantitativa metoder och statistiska redskap är det besvärligt att finna direkta mått på sådant som det existerande kunskapsläget säger vara förklaringar till kommunal tillväxt. Läsaren bör därför vara medveten om att vi är hänvisade till en rad indirekta mått, vilket givetvis sätter begränsningar för analysen och gör resultaten behäftade med osäkerhet. Därtill är vår analys gjord på data som innefattar en i dessa sammanhang ovanligt kort tidsperiod. Vi ska kort beskriva det material vi arbetat med, och hur det relaterar till teorierna på området.

Vi undersöker olika teoretiskt motiverade variablers samband med ekonomisk tillväxt genom att i första hand se på en bestämd beroende variabel. Som mått på tillväxt kommer vi primärt att använda oss av den genomsnittliga årliga procentuella förändringen av kommunal BNP mellan 2006 och 2008.<sup>98</sup> Det BNP-mått vi arbetar med hämtas från SCB, och

<sup>97</sup> Som exempel på dylika projekt nämner Bergh projektet med ostindiefararen Götheborg (som bl.a. seglade på en uppmärksam PR-resa till Kina), bomässan Bo01 i Malmö (från början tänkt som Bo2000), de teknologiskt avancerade trådbussarna i Landskrona som infördes 2003, samt att Tingsryds kommun lanserade begreppet ”Hästriket” och byggde en travbana för att marknadsföra kommunen utåt och bryta den negativa trenden med utflyttning och befolkningsminskning. En liknande diskussion om missriktade kommunala prioriteringar förs av Andréasson och af Jochnick (2010) som skriver att vi idag, paradoxalt nog, kan se stora besparingar i offentliga kärnverksamheter som utbildning, vård och omsorg, samtidigt som kommunerna ”skissar på nya extravaganta satsningar, alltifrån cirkusanläggningar till badhus”.

<sup>98</sup> Vi är givetvis medvetna att valet av en sådan kort tillväxtperiod är oortodoxt, och vi hade, för att följa kutymen på forskningsområdet, gärna arbetat med ett längre tidsintervall. Beslutet att välja denna period är emellertid direkt avhängigt tillgången på oberoende variabler, där vi, som snart blir uppenbart, i många fall är hänvisade till indirekta mått som är byggda på enkätstudier som är

kallas där för BRP, det vill säga Bruttoregionalprodukt, fast nedbruten på kommunal nivå. Måttet beskriver den regionala produktionen och definieras som summan av en kommuns förädlingsvärden.<sup>99</sup> Vi har även upprepat analyserna mot en annan beroende variabel, där tillväxt har definierats som den genomsnittliga förändringen av lönesumma per kommun mellan åren 2006 och 2008 (även det måttet är hämtat från SCB).<sup>100</sup> Syftet med dessa analyser har varit att försäkra oss om att de oberoende variabler vi laborerar med inte slår fullständigt olika på dessa två typer av tillväxtmått. Resultaten av dessa modeller nämns i texten och finns även presenterade i appendix 1.

I analysen har vi valt att använda oss av två separata modeller för att ta reda på om kommunala variationer i en rad viktiga avseenden samvarierar med den kommunala tillväxten. Dessa två modeller innefattar olika uppsättningar av förklarande variabler, så kallade oberoende variabler, som åtminstone på papperet torde ha potential att hänga samman med tillväxten. De oberoende variablerna i den första modellen kan delas in i två kategorier. Den första kategorin av oberoende variabler är sådana som kommunen själv faktiskt torde kunna påverka på kort till medellång sikt, nämligen sådant som hänger samman med kommunens inställning till lokal tillväxt och lokalt näringsliv. Dessa variabler har vi hämtat från det datamaterial som Svenskt Näringsliv har samlat in och som ligger till grund för deras årliga ranking av kommunernas företagsklimat. Variablerna rör de lokala företagarernas subjektiva upplevelse av kommunens attityd till och beteende gentemot det lokala näringslivet.<sup>101</sup> När det gäller dessa variabler och övriga variabler från urvalsundersökningar som presenteras nedan har vi beräknat medelvärden per kommun och använt dessa medelvärden i våra modeller.

Den andra kategorin av oberoende variabler i den första modellen är sådana som, åtminstone på kort till medellång sikt, måste betraktas som förutsättningar för tillväxt. Dessa

---

*genomförda 2008. Det handlar dels om Svenskt Näringslivs enkät till företagare som fått ge sin syn på den egna kommunens företagsklimat utefter en rad variabler, och den vi använder oss av här genomfördes alltså 2008. Dels handlar det om Gilljam m.fl. (2010) undersökning av förtroendevalda i landets kommuner som bland annat fått redogöra för sin syn på det lokala näringslivet också under 2008. Då sammansättningen av politiker såg annorlunda ut pre-2006, och då företagarnas uppfattningar ingalunda kan antas vara statiska över en alltför lång tidsperiod, fann vi det – de uppenbara invändningarna till trots – mest rimligt att se närmare på en kort tillväxtperiod, nämligen 2006-2008. Givetvis är avgränsningarna och valen av material inte invändningsfria – men detta är åtminstone en redogörelse av de överväganden som styrte våra vägval.*

*99 För mer information om måttet, se*

*[http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0105/\\_dokument/BRP\\_2011.pdf](http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0105/_dokument/BRP_2011.pdf)*

*100 Bruttoregionalprodukt (BRP) är ett mått på det totala värdet av all ekonomisk aktivitet (produktion) i en region. Lönesumma är ett mått på samtliga löneutbetalningar som görs av arbetsgivare i en region. Förändring i BRP och lönesumma över tid är alltså två delvis överlappande, men framförallt kompletterande, mått på regional ekonomisk tillväxt. Förenklat kan man säga att BRP är det mått som mäter tillväxt i produktionen medan lönesumman bättre speglar välfärdsutvecklingen i regionen.*

*101 Här handlar det om sex frågor från Svenskt Näringslivs undersökning som vi menar borde ha potential att kunna fånga dessa saker. Företagarna har fått ge betyg på kommunen i olika avseenden, och i den här modellen handlar det om hur företagen upplever (1) kommunpolitikernas attityder till företagande; (2) kommunala tjänstemäns attityder till företagande; (3) kommunens service till företagen; (4) kommunens tillämpning av lagar och regler; (5) kommunens information till företagen; (6) hur dialogen mellan företag och kommunledning (politiker och tjänstemän) fungerar. Antagandet är att ju högre betyg kommunen får i dessa olika avseenden, desto bättre torde tillväxten lokalt vara.*

står därmed, som berördes i denna rapports teoretiska avsnitt, i allt väsentligt utanför de kommunala offentliga aktörernas omedelbara kontroll. Anledningen till att vi inkluderar sådana variabler är att vi vill kontrollera för sådana strukturella faktorer. Exempel på sådana variabler är tillgången till infrastruktur och arbetskraft. Här är det svårt med datatillgång som på något precist sätt fångar det vi vill mäta, varför vi är hänvisade till indirekta mått från Svenskt Näringslivs ranking av kommunernas företagsklimat. Mer exakt har vi använt oss av det omdöme kommunerna får av de lokala företagen angående frågor som rör infrastruktur och arbetskraft.<sup>102</sup> Till den här kategorin variabler hör även de som syftar till att försöka kontrollera för geografiskt läge.

Vår andra modell syftar till att belysa sambandet mellan å ena sidan politikernas attityder till företagande och hur den politiska makten ser ut, och å andra sidan den lokala tillväxtens storlek. Även denna modell kan delas in i två kategorier där den första kategorin består av variabler som avser kommunpolitikernas subjektiva kunskap om, attityd till och engagemang i näringslivsfrågor (variabler som så att säga tjänar som en proxy för kommunpolitikernas näringslivsvänlighet). Dessa variabler hämtas från Mikael Gilljam m.fl. (2010) kommunenkät.<sup>103</sup> Den andra kategorin variabler i denna modell rör de politiska förhållandena i kommunerna. Dessa variabler är dels strukturellt givna av valresultatet (politisk färg på majoriteten, växling vid makten respektive fragmentering i fullmäktige), dels – åtminstone teoretiskt och enligt tidigare forskning på området – kan de påverkas av de ledande aktörerna lokalt (det lokala samarbetsklimatet). Data rörande de strukturellt givna faktorerna är hämtade från databasen Kfakta 2010. Variabeln rörande kommunpolitikernas subjektiva bedömningar av huruvida politiken kännetecknas av samförstånd eller partipolitisk konflikt är hämtad från Gilljam m.fl. (2010) enkätstudie.

Ambitionen med den empiriska analysen har varit att komplettera litteraturoversikten med ett försök till att se huruvida faktorer som bedöms vara viktiga för lokal tillväxt också samvarierar vid en närmare granskning med kvantitativa tekniker. Då litteraturen på området har en uppenbar slagsida mot fallstudier, i synnerhet av lyckade fall, ser vi ett behov av att åtminstone tentativt undersöka om några intressanta resultat kan återfinnas med ett mer omfattande material.

### *Analys och resultat*

Utan omsvep ska erkännas att analysen omgärdas av en hel del osäkerhet, då kvaliteten på den datamängd vi valt att arbeta med sannolikt är långt ifrån optimal. För det första: I stor utsträckning är vi i händerna på olika perceptionsmått – dels rörande hur företagen bedömer kommunens beteende och attityd gentemot det lokala näringslivet, dels rörande hur politikerna själva ser på näringslivsfrågor i den aktuella kommunen.<sup>104</sup> För det andra: Dessa perceptionsmått är insamlade under 2008, och det är i dagsläget bara fram till 2008

*102 De indirekta mått på kommunens "givna" förutsättningar som vi använder oss av, är de lokala företagens subjektiva upplevelse av tillgången till (1) Vagnät, tåg- och flygförbindelser; (2) Tele- och IT-nät, samt (3) hur tillgången på arbetskraft med relevant kompetens ser ut.*

*103 Dessa variabler bygger på (1) en fråga om i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna tycker att kommunen aktivt ska stödja företag som vill etablera sig i kommunen; (2) en fråga om i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna tycker att det är viktigt att föra fram företagens intressen/åsikter samt (3) i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna tycker att det lokala näringslivet har inflytande över kommunens politiska verksamhet.*

*104 Det förtjänar dessutom att påpekas att de medelvärden vi har använt oss av har en viss osäkerhet även om vi här har betraktat dem som fixa.*

som mått finns på så kallad ”kommunal BNP” (BRP). Därför har vi också avgränsat oss till en måhända oortodox beroende variabel – förändringen i kommunal BRP mellan 2006-2008. Idealt hade vi önskat analysera tillväxten över en längre tidsperiod, men vårt beroende av perceptionsmått från 2008 gör det ytterst besvärligt att motivera att vi undersöker en längre tidsperiod. Dessa begränsningar i datamaterialet kan bidra till att förklara de något nedslående resultaten, där vi finner knappt några signifikanta variabler och nästan obefintliga förklaringsgrader.<sup>105</sup>

Reservationerna till trots, finns ändå ett par resultat som förtjänar en kortare diskussion. Som ett slags pilotstudie betraktad anser vi att resultaten kan tjäna som goda utgångspunkter för en fördjupad reflektion om vad offentliga aktörer kan göra för att stärka lokal tillväxt, och de utgör dessutom något att förhålla sig till för kommande kvantitativt orienterade studier om lokal tillväxt. *För det första* finns det indikationer på ett visst samband mellan socialt kapital och tillväxt i kommuner, ett resultat som väcker frågan huruvida det finns något som lokala aktörer kan göra för att själva påverka det lokala sociala kapitalet. *För det andra* att företagarnas subjektiva upplevelse av kommunpolitikernas attityder till företagande har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten, ett resultat som väcker frågan i vilken utsträckning det är önskvärt att aktivt – genom exempelvis riktade utbildnings- och informationsinsatser – försöka påverka lokala förtroendevaldas syn på företagande och lokalt näringsliv. *För det tredje* att politisk stabilitet har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten, vilket är ett svårtolkat resultat då det – med vårt angreppssätt – är omöjligt att veta om det är den politiska stabiliteten som förklarar tillväxten, eller om det är förmågan hos just de aktuella majoriteterna att generera lokal tillväxt som fått dem återvalda. Slutligen, och *för det fjärde*, att den variabel som – förutom socialt kapital – oftast återkommer som förklaring till framgångsrik tillväxtpolitik, nämligen det lokala samarbetsklimatet, inte alls samvarierar med tillväxt i våra modeller. Ur ett normativt perspektiv är måhända det sistnämnda resultatet upplyftande, då de demokratiska implikationerna av att samarbetsklimat är en förutsättning för tillväxt nog är något dystra.

#### 6.4.5 Sammanfattning: Vad kan och bör offentliga aktörer göra?

Som framgått av genomgången av tidigare forskning, liksom de tentativa empiriska illustrationerna, är lokal och regional tillväxtpolitik ett komplicerat område. Det gäller i två avseenden: För det första, för forskare att studera, och för det andra, för de offentliga aktörerna att konkret bedriva.

En stor del av den tidigare forskningen har inriktats mot att försöka reda ut vad som kan göras på regional administrativ nivå för att främja ekonomisk tillväxt, samtidigt som det svenska samhället är konstruerat på ett sådant sätt att huvuddelen av det politiska mandatet att verkligen påverka förutsättningarna för samhällets olika aktörer – individer såväl som företag – är fördelat mellan central (nationell) och lokal (kommunal) nivå. Den centrala nivåns manöverutrymme, och konsekvenserna av olika typer av vidtagna strategier och inrättade institutioner, är relativt väl utforskat, dels inom den så kallade ”*varieties of capitalism*”- litteraturen där en grundläggande skillnad görs mellan ”liberala” respektive ”koordinerade” marknadsekonomier (Hall och Soskice 2001), dels inom huvudsakligen

<sup>105</sup> En mer forskningssociologisk reflektion i sammanhanget är att bristen på tillförlitliga data på lokal nivå för sådant som mäter tillväxt och sådant som skulle kunna förklara tillväxt, skulle kunna bidra till att förklara varför fallstudier dominerar forskningsområdet och därför också begripliggöra avsaknaden av kvantitativa studier som gör anspråk på att förklara tillväxtvariation i svenska kommuner.

nationalekonomisk litteratur där det otvetydigt tycks vara så att institutioner som regleras nationellt är avgörande för tillväxten, framför allt gäller det kvaliteten på rättsstaten, att ha en effektiv offentlig byråkrati, väldefinierade äganderätter, frånvaro av korruption och maktmissbruk samt ekonomisk frihet (se exempelvis Doucouliagos och Ulubasoglu 2006; Waldenström 2003; Berggren 2003; Abdiweli 2003)

Den *regionala nivån* behandlas utförligt inom ramen för bland annat regionala innovationssystem och liknande ansatser, främst drivna av forskare inom discipliner som ekonomisk geografi och samhällsplanering (t.ex. Asheim 1996; Cooke 2000), och man får allmänt lov att säga att kunskapen om den regionala nivåns roll och betydelse är tämligen väl utforskad i den svenska kontexten (se exempelvis översikterna Erlingsson 1999; Johansson 1995; Karlsson 1994). Litteraturen är emellertid något mer svepande beträffande institutionella skillnader mellan olika regioner och vilken betydelse detta kan ha för tillväxten, men betonar ändå att faktorer som exempelvis socialt kapital, entreprenörsanda och offentlig sektors grad av engagemang i näringslivsfrågor skiljer sig åt, och att dessa skillnader skulle kunna utgöra delförklaringar till de skillnader i ekonomisk tillväxt som råder.

Den *lokala* nivåns förutsättningar och begränsningar avseende tillväxtpolitik är däremot, menar vi, förhållandevis förbisedda i den existerande litteraturen. Vår inventering visar att det skedde viss forskning på detta område i början och mitten av 1990-talet, men att det därefter är tunnslätt med systematiska studier i den svenska kontexten.<sup>106</sup> Visserligen har ett inte oansenligt antal fallstudier av fall som allmänt beskrivs som lyckade tillväxtexempel presenterats, där publicering har närmast uteslutande skett på svenska.<sup>107</sup> Men, som vi har argumenterat för ovan, finns ett inneboende bekymmer med studier som enbart väljer fall utifrån ett lyckat utfall på den beroende variabeln, det vill säga, har en unik fokus på kommuner som i olika avseenden betraktas som lyckade, framgångsrika exempel. Kort sagt, det är i hög grad problematiskt att ge policyrekommendationer från ett forskningsområde som inte samtidigt har haft blicken riktad mot fall som haft mindre lyckade utfall. Det finns helt klart ett behov av mer forskning, mer och bättre datainsamling och bättre systematik på forskningsområdet ”förklaringar till ekonomisk tillväxt i svenska kommuner”.

Ett bekymmer med forskningsområdet som helhet – det vill säga, som täcker in både regioner och kommuner – är att en stor del av de studier som överhuvudtaget presenterar någon form av policyimplikationer i anslutning till resultatredovisning och slutsatser, stannar vid att konstatera saker som att regional och lokal tillväxtpolitik bör fokusera på att förändra det institutionella landskapet, ta hänsyn till industriella och kontextuella skillnader, samt att sträva efter ökat förtroende mellan medborgarna i regionen. Vidare finns en stark fokusering på att skapa incitament och reducera barriärer för förändrat beteende. Den typen

<sup>106</sup> Det ska emellertid understrykas att denna litteratur, som har mellan 10-30 år på nacken, väldigt sällan har en direkt fokus på att förklara just ”lokal tillväxt”; utan har mer allmänt behandlat ”lokal näringspolitik”, alternativt, hur kommunledningar har försökt hantera tunga kriser vid exempelvis företagsnedläggningar. Allmänt saknas alltså ambitioner att förklara variationer i tillväxtnivåer.

<sup>107</sup> Det ska påpekas att vi här avser litteratur som tydligt haft ett fokus på lokal tillväxtpolitik- och tillväxtförutsättningar. Litteratur om hur orter och kommuner hanterat kriser och omställningsprocesser är, som Henrik Lindberg (2002) uppmärksammar, ingalunda någon större bristvara. Denna litteratur har uppenbara beröringspunkter med det forskningsområde som uppmärksammas i rapporten, men av avgränsningsskäl hänvisar vi läsaren vidare till den översikt som återfinns i Lindbergs bok och den litteratur som där refereras. Emellertid gäller för denna litteratur samma sak som för övrig litteratur som tangerar området: den tycks huvudsakligen fallstudieorienterad och den arbetar inte omedelbart med ”lokal tillväxt” som beroende variabel.

av råd är naturligtvis obestridliga och tycks väl grundade i forskning, men samtidigt besvärliga att omsätta i konkret handling och praktiskt förd politik.

Bland annat mot den bakgrunden har vi i denna rapport gjort ett försök att precisera olika typer av tillväxtpolitiska instrument som kan implementeras på lokal och regional nivå för att förändra det institutionella landskapet i en för den lokala och regionala ekonomin gynnsam riktning. Vi gör en skillnad mellan det vi kallar *förutsättningar*, *basfunktioner* och *strategier för ökad attraktionskraft*. Vi har också gjort ett tentativt empiriskt nedslag i syfte att utreda i vilken mån de åtgärder som enligt den teoretiska litteraturen antas ha samband med den lokala och regional tillväxten verkar ha det också i verkligheten.

Låt oss därför inleda med ett måhända nedslående konstaterande. Utifrån genomgången av tidigare forskning, och den egna om än så tentativa empiriska analysen, är det svårt att säga i vilken utsträckning lokal och regional tillväxtpolitik verkligen påverkar tillväxten, det vill säga i vilken mån det i praktiken spelar roll vilka strategier lokala och regionala politiker vidtar och hur väl de lyckas med att genomdriva dessa. Givet våra reservationer kring kvaliteten på de data vi har haft att arbeta med, tycks sambanden mellan å ena sidan vad forskningen menar vara en sund tillväxtpolitik och å andra sidan faktisk prestation i form av ekonomisk tillväxt, i många fall inte är särskilt starka. De resultat som förtjänar att lyftas fram är (1) en indikation på ett positivt samband mellan socialt kapital och tillväxt i kommuner; (2) att företagarnas subjektiva upplevelse av kommunpolitikernas attityder till företagande har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten; (3) att politisk stabilitet har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten, och (4) att den variabel som – förutom socialt kapital – oftast återkommer som förklaring till framgångsrik tillväxtpolitik, nämligen det lokala samarbetsklimatet, inte har någon förklaringskraft i våra modeller.

Vår empiriska analys kan vid första anblick tolkas som att politiken är mer eller mindre verkningslös och att lokal tillväxt drivs av faktorer helt utanför de lokala offentliga aktörernas kontroll. En annan tolkning skulle kunna vara att vi i analysen inte har lyckats isolera orsakssambanden, alltså att vi på basis av kvaliteten på den datamängd vi varit hänvisade till inte fullt ut kan besvara frågan om sambandet mellan lokal och regional tillväxtpolitik och lokal och regional tillväxt. Den sanna tolkningen skulle sannolikt kunna vara en kombination av dessa tre alternativ. Detta ska inte betraktas som ett renodlat misslyckande, men det är en påminnelse om att man bör vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser utifrån de empiriska resultat som vi har presenterat. Några tendenser framstår dock som starkare än andra och förtjänar därför att kommenteras. Även om resultaten omgärdas av osäkerhet, utgör de ändå ett gott avstamp för en konstruktiv och öppen diskussion avseende vad tillväxtpolitik på lokal och regional nivå allmänt bör fokusera på för att uppnå goda resultat, samt vad den bör undvika att använda offentliga medel till. Vår analys understryker också behovet att fler undersökningar som ger tillförlitliga data på kommunal nivå kring dessa frågeställningar. Detta är en förutsättning för att kunna pröva de hypoteser som den mer fallstudieinriktade forskningen har gett upphov till.

Så, vilka implikationer har då vår analys? I linje med tidigare forskning på området, ser vi indikationer på ett samband mellan tillit mellan medborgarna (socialt kapital) och den lokala ekonomiska tillväxten, vilket är ett resultat som förtjänar en lite utförligare diskussion. Emellertid måste vi vara försiktiga, då sambandet endast undersökts för ett begränsat urval av landets kommuner. Dessutom är det svårt att se vilken omedelbar policyrelevans resultatet har, då forskningsläget fortfarande är splittrat avseende svaret på frågan hur socialt kapital uppstår och om offentliga aktörer har några instrument till sitt förfogande för att stärka detsamma. Det finns ingen ”quick fix” i dessa avseenden, utan handlar sannolikt om

tämligen långsamma processer, där kittet mellan medborgarna förefaller kunna stärkas i samhällen med hög kvalitet på utbildningsväsendet och på en effektiv, saklig och opartisk förvaltningsapparat. Men om det är svårt att ge snabbverkande konstruktiva förslag om vad som bör göras, är det desto enklare att konstatera vad offentliga aktörer bör undvika att göra. Klart är nämligen att de ”skandaler” och ”affärer” som avslöjats på lokal nivå under det gångna året sannolikt har en nedbrytande effekt på såväl den mellanmännsliga tilliten som medborgarnas förtroende för de styrande (jämför diskussionen i Rothstein 2010), varför det (av flera skäl) tål att understryka följande: Användandet av alla verktyg som står kommuner till förfogande för att motverka maktmissbruk är ytterst välkomna.

En annan viktig observation, som är i linje med tidigare studier, är att befolkningsutvecklingen i en region och kommun förefaller ha stor betydelse för den lokala ekonomins utveckling. Kommuner som tappar invånare tappar skattekraft, och därigenom en av de allra viktigaste förutsättningarna för att långsiktigt kunna bedriva tillväxtpolitik överhuvudtaget. Det är alltså helt centralt för kommuner och regioner att utveckla och upprätthålla en förmåga att locka till sig och behålla en arbetande befolkning. Hur ska detta då göras? På senare tid har mycket fokus ägnats åt att diskutera hur kommuner och regioner kan locka till sig ”rätt” typ av befolkning. Urbanforskaren Richard Florida (2002) och hans anhängare har fått stort genomslag på detta område med sina analyser av olika platsers attraktivitet för den del av befolkningen som enligt deras definition ingår i kategorin ”den kreativa klassen”. Föga förvånande tillskrivs stora städer med ett rikt utbud av service och en varierad industristruktur i första hand sådana egenskaper. Denna insikt har – tyvärr får man kanske säga – fått till effekt att också många mindre orter, utan egentliga förutsättningar att erbjuda samma nivå av service och diversitet som de stora städerna, försökt efterlikna de stora städerna, inte sällan genom att satsa på uppmärksammade projekt med koppling till kultur, nöje och upplevelseindustri. Floridas tre T, teknologi, talang och tolerans, har blivit ledord.

Det finns dock aktuell forskning som visar att denna typ av insatser – trots politikernas övertygelse om motsatsen – inte har någon märkbar effekt på människors flyttströmmar. Enskilda åtgärder i Floridas anda har helt enkelt inte tillräckligt stor attraktionskraft på ”den kreativa klassen”, varför kommuner, i synnerhet små och/eller perifert lokaliserade, nog helt bör avstå från storslagna projekt som syftar till att locka till sig den typen av invånare. Snarare finns det en risk att den politik som följer i spåren av denna forskning kan få direkt motsatt effekt genom att bidra till ytterligare befolkningsmässig polarisering med ökad koncentration i de redan stora dynamiska städerna. Detta rimmar illa med den grundläggande utgångspunkten för svensk regional tillväxtpolitik där ambitionen är att omfördelning mellan landets olika delar på sikt ska ersättas med mer jämnt regionalt genererad tillväxt. Dessutom är det tveklöst så att också den kreativa klassen har behov av den grundläggande välfärd som kommuner i första hand är skickade att upprätthålla. Väl fungerande barnomsorg, skolor och sjukvård har troligtvis betydligt större attraktionskraft på arbetande individer än ett rikt utbud av kultur och nöjen (se Wetterberg 2000). Studier i kölvattnet av Florida – liksom flera av Floridas egna arbeten – visar också att utbildningsnivå är minst lika viktigt för humankapitalets kvalitet, och därmed för dess bidrag till den ekonomiska tillväxten, som andra attribut som tillskrivs den kreativa klassen. Det räcker alltså inte för en kommun att locka till sig många bohemer, det måste vara välutbildade bohemer, varför det tycks klart att satsningar på utbildning i alla dess former – barnomsorg, grund- och gymnasieskola samt vuxenutbildning – aldrig kan överskattas ur tillväxtpolitiskt hänseende.

Om vi vänder blicken mot tillväxtpolitikens mer företagsinriktade dimensioner, alltså de som tar fasta specifikt på näringslivet och dess förmåga att anpassa sig till en förändrad omvärld, givet de befolkningsmässiga förutsättningar som råder, finner vi en relativt stor enighet i litteraturen om att ekonomiska resurser bara kan förklara en liten del av de skillnader som råder. Det finns visserligen få företag som skulle tacka nej till skattesubventioner eller andra former av ekonomiskt stöd, samtidigt som få företag verkligen skulle låta sådana faktorer påverka lokaliseringsbeslut eller andra övergripande strategier (t.ex. Porter 2000). Däremot visar forskning att företag sätter stort pris på en väl fungerande, icke-byråkratisk och opartisk kommunal förvaltning. Detta skulle kunna beskrivas i termer av den lokala förvaltningens attityd till näringslivet, något som ofta lyfts fram som avgörande för lokal och regional tillväxt.

Andra faktorer som lyfts fram i litteraturen – delvis relaterade till det som tidigare benämnts socialt kapital och mellanmänsklig tillit, men riktat just mot insatser som är tänkta att skapa tillit mellan företagare – är betydelsen av olika typer av samarbetskonstellationer och lokal eller regional tillväxt. Det kan handla dels om samarbete mellan policyaktörer på olika administrativ nivå, dels om samarbete mellan företag, universitet och andra typer av näringslivsrelaterade aktörer. Beträffande det förstnämnda, policysfärens organisation, är det dels svårt att se några tydliga samband, dels svårt att spekulera i eventuella förklaringar till sambanden. Bland kommunala och regionala politiker finns, enligt litteraturen, en övertygelse om att deltagande i regionala utvecklingsnätverk och kommunala samverkansorgan gör det möjligt att bedriva en mer effektiv tillväxtpolitik i kraft av de stordriftsfördelar och det mellankommunala policylärande detta antas medföra. Deras bild är sannolikt influerad av egna erfarenheter, men också till en inte obetydlig del av den litteratur på området som starkt betonar samverkan och samarbete som nycklar till effektiv tillväxtpolitik. I ekvationen bör dock vägas in att kommuner, oavsett om de samverkar eller inte, samtidigt konkurrerar med varandra om arbetskraft, kapital, företagsetableringar och turister. Hänsyn bör också tas till det faktum att alla typer av samverkan förutsätter kompromisser och sammanjämkning av ibland motstridiga intressen, samtidigt som varje kommun har unika förutsättningar i form av bland annat geografiskt läge och lokal näringslivsstruktur. En typ av tillväxtpolitik som fungerar i en kommun är därför inte alls med nödvändighet särskilt effektiv i en annan. Samverkan i syfte att nå stordriftsfördelar kan därför få motsatt effekt genom att, ur den enskilda kommunens perspektiv, fel saker prioriteras.

Detta leder oss in på den i många avseenden allra viktigaste slutsatsen av denna studie: det finns ingen enkel standardmodell, en *one size fits all*-lösning för hur lokal och regional tillväxtpolitik bör utformas (se även resonemangen i SOU 2003:29). Tvärtom. Istället för att ängsligt spana efter vad andra kommuner och regioner sysslar med, finns mycket i modern tillväxtforskning som pekar mot att genuint lokal och regional tillväxtpolitik måste anpassas efter de specifika förutsättningar som råder i den aktuella kommunen eller regionen. Stora städer, kännetecknade av fragmentering snarare än frånvaro av nyckelresurser, kan säkert ha viss nytta av att arbeta med attraktionskraft gentemot den ”kreativa klassen” och aktiviteter i stil med nätverksträffar och liknande, medan mindre orter sannolikt får ut mer av varje skattekrona om de investerar den i det grundläggande välfärdsuppdraget, optimera den kommunala förvaltningens funktion alternativt arbeta med att slå mynt av det som, exempelvis ur kulturarvssynpunkt, är unika resurser för den aktuella platsen. Gemensamt för båda dessa ytterligheter är dock att tillväxtpolitiken, vare sig den tar sikte på basfunktioner eller på strategier för ökad attraktionskraft, bör ha en proaktiv ansats och satsa på generella instrument istället för att gynna vissa segment av ekonomin som för ögonblicket antas ha störst tillväxtskapande potential. Det handlar således inte i första hand om



att identifiera vinnare och satsa på dem, utan att bygga en god beredskap för att hantera det oväntade samt, om det är möjligt, utveckla och dra nytta av sådant som kan anses vara unikt för just den aktuella kommunen eller regionen.

Det tål verkligen att upprepas att en viktig del i detta är att på ett optimalt sätt hantera det grundläggande välfärdsuppdraget: utbildning, sjukvård och barnomsorg. Därutöver tycks det ställt bortom allt tvivel att kommuner såväl som regioner bör arbeta med transparens, att genom institutionell stabilitet, tydlighet och konsekvens upprätthålla näringslivets och allmänhetens förtroende för offentlig förvaltning. I detta ingår, vill vi hävda, att i så stor utsträckning som möjligt avhålla sig från engagemang i sådant som riskerar att leda till osund konkurrens, exempelvis i form av offentliga initiativ där det redan finns en fungerande marknad eller där det finns potential för framväxt av en marknad. Det ingår också att hantera offentlig upphandling med stor varsamhet, och inte låta lokala tillväxtpolitiska hänsyn överskugga en opartisk prövning eller befintliga lagar och förordningar. Sådana, måhända kortsiktigt framgångsrika, genvägar till lokal tillväxt riskerar att leda till långsiktig kollaps av de institutioner som är förutsättningar för en väl fungerande ekonomi.

## 6.5 Politiskt entreprenörskap

I det föregående avsnittet redovisades en forskningsöversikt av vilken betydelse lokala och regionala aktörer kan ha för lokal tillväxt. Av texten framgår att den regionala nivån behandlats relativt utförligt inom ramen för bl.a. regionala innovationssystem. Faktorer som socialt kapital, entreprenörsanda och offentlig sektors grad av engagemang skulle kunna utgöra delförklaringar i regionala skillnader i ekonomisk tillväxt.

Den *lokala* nivåns förutsättningar och begränsningar avseende tillväxtpolitik förefaller däremot vara mindre utforskade. Visserligen finns ett antal fallstudier som beskriver lyckade tillväxtexempel. Däremot är det mer knapphändigt med studier som bygger på systematiska ansatser att försöka belägga vilken betydelse den lokala nivån, dvs. kommuner, kan ha för att förklara ekonomisk tillväxt i svenska kommuner.

I detta kapitel (6.5) ges en sammanfattning av en studie som genomförts just med den ansatsen, nämligen att mäta vilken betydelse politiskt entreprenörskap kan ha för utvecklingen i de svenska kommunerna<sup>108</sup>. Texten i detta kapitel är således skrivet av nedanstående författare, vilka själva står för sina slutsatser och rekommendationer.

Som en del av ett pågående projekt, finansierat av forskningsrådet Formas, har Fil.dr. Amy Rader Olsson och professor Hans Westlund, båda verksamma vid Kungl. Tekniska Högskolan,<sup>109</sup> studerat vilken betydelse entreprenöriellt agerande i politiskt styrda organisationer, i detta fall kommunerna, kan ha för den lokala utvecklingen. De utgick från en av de vanligaste definitionerna av entreprenörskap: ”att upptäcka möjligheter och skaffa resurser för att agera och dra nytta av dessa möjligheter” och applicerade den på kommunal verksamhet. En utgångspunkt var att entreprenörskap i politiskt styrda organisationer ofta tar sig uttryck i skapandet av nya institutioner och att det är detta som gör entreprenörskap i kommuner unikt. Kommunal verksamhet styrs av omfattande regelsystem, vilket på många sätt gör det svårt att agera entreprenöriellt. Det som skiljer ekonomiskt och politiskt entreprenörskap åt är den institutionsstruktur som finns i kommuner och andra politiskt styrda

<sup>108</sup> *Measuring political entrepreneurship: an empirical study of Swedish municipalities. Paper prepared for the 50 th Golden Anniversary Meeting of the Western Regional Science Association, Monterey, California 2011.*

<sup>109</sup> Westlund är även verksam vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

organ. Skillnaden mellan den ekonomiska och den kommunala entreprenören kan sägas vara att den förstnämnde agerar, medan den senare måste navigera, samverka och samarbeta.

För att kunna mäta detta politiska entreprenörskap på kommunnivå genomfördes en enkät till samtliga kommunchefer/direktörer sommaren 2009. Svarefrekvensen blev hela 83 procent. Frågorna i enkäten behandlade samverkan med det lokala näringslivet och vad den bestod av, åtgärder för att stärka företagsklimatet, samverkan med andra kommuner, i vilken utsträckning man bedrev utvecklingsprojekt finansierade av t.ex. EU och staten, om man jobbade med lärande, benchmarking, kompetensutveckling och marknadsföring.

De flesta kommuner visade sig ha olika samarbeten med det lokala näringslivet. Det vanligaste var initiativ för att underlätta för invandrare och kvinnor att starta eget (84 %) och stöd till utbildningsinsatser (65 %) samt olika marknadsföringsinsatser för att locka till sig nya företag (76 %).

Samverkan i mindre skala sker ofta informellt och genom dialog, medan kommunerna i större projekt samverkar genom företagsbildning och stiftelser. Projekt som samfinansieras av näringslivet är ofta olika typer av möten och evenemang eller kring ny infrastruktur (sportarenor, biobränsleanläggningar). De större initiativen får ofta olika typer av stöd från EU, strukturfonderna eller annat statligt bidrag.

När olika kommuner samarbetar är det främst marknadsföringsinitiativ som dominerar. Samarbeta kring att locka turister (94 %) samt boende och företag (75 %) är det vanligaste. Kommunalt deltagande i olika typer av utvecklingsprojekt ger kommunerna mellan cirka 2–40 miljoner kronor men kräver också att kommunerna är med och finansierar. Många kommuner (57 %) har en koordinator för EU-program. Vanliga aktiviteter bland kommunerna och inom deras EU-projekt är benchmarking, dvs. att jämföra sig med andra, samt lärande. Enkäter för att mäta företagsklimatet och den egna opinionen är också vanliga. Inom marknadsföring gör kommunerna ofta specifika erbjudanden och annat som stärker kommunens identitet. Hälften av kommunerna sysslar regelbundet med marknadsföring.

Grundade på enkätsvaren sammanställdes sedan ett index för respektive kommuns politiska entreprenörskap. Indexets spannvidd var 0-58 poäng, med ett genomsnitt på 31 poäng. Den kommun som fick det högsta värdet hade 50 poäng medan den med det lägsta värdet hade 11.

Tillsammans med ett antal kontrollvariabler, bland annat nyföretagande, testades sedan detta index i regressionsanalyser mot sysselsättnings- och befolkningsutveckling i kommunerna. Nyföretagandet var starkt, positivt kopplat till utvecklingen i kommunerna, något som också framgår i en pågående studie av Westlund och Olsson inom samma projekt. Som kontrollvariabel för ”marknadens” expansionskraft användes priset på småhus, vilket också hade en signifikant positiv inverkan på befolknings- och sysselsättningsutvecklingen.

När samtliga kommuner ingick i analysen visade det sig att det kommunala entreprenörskapet hade ett statistiskt signifikant samband med sysselsättningsutvecklingen, men däremot inte med befolkningsutvecklingen. Detta kan kanske tolkas som så att kommunernas entreprenörskap har tydligare effekter på det lokala näringslivet än på människors flyttningar och andra demografiska förändringar. Däremot är det inte så att det just är åtgärder för näringslivsutveckling som har samband med sysselsättningsutvecklingen. När indexet delades upp i tre typer av entreprenörskapsåtgärder: näringslivsutvecklingsåtgärder, projekt & extern samverkan, samt benchmarking, lärande & marknadsföring, visade det sig att det

bara var den sistnämnda typen av åtgärder som hade positiv, signifikant inverkan på sysselsättningen. En möjlig tolkning av detta är att lokalt entreprenöriellt agerande med fokus på lärande och marknadsföring i kommuner och näringsliv ”smittar av sig” på varandra, medan kommunernas specifika åtgärder för näringslivsutveckling inte alltid får avsedd effekt.

Olsson och Westlund fortsatte sin analys med att dela in kommunerna i fyra typer i enlighet med en uppdelning som utarbetats av Jordbruksverket: Storstadskommuner (Stockholm, Göteborg och Malmö med kranskommuner); Stadskommuner (i huvudsak regionala centra); landsbygdskommuner (ungefär hälften av alla kommuner); samt gleasa landsbygdskommuner (i huvudsak kommuner i Norrlands inland).

När motsvarande regressionsanalyser gjordes för respektive kommungrupp, visade sig ett antal intressanta skillnader. Det positiva, starka sambandet mellan politiskt entreprenörskap och sysselsättning när alla kommuner analyserades blev negativt (insignifikant) i gruppen med storstadskommuner, men var fortfarande positivt signifikant bland landsbygdskommunerna. I förhållande till befolkningsutvecklingen var det politiska entreprenörskapet till och med signifikant negativt bland storstadskommunerna. Orsaken är sannolikt att det bland dessa kommuner inte finns särskilt stort behov av politiskt entreprenörskap, då de redan expanderar på marknadens villkor, dvs. deras tillväxt är marknadsledd. Hos landsbygdskommunerna, varav de flesta krymper, finns det däremot ett behov av politiskt entreprenörskap för att kompensera för det svagare marknadstrycket. Inom denna grupp av kommuner blir alltså förmågan att utveckla politiskt entreprenörskap en faktor som påverkar deras utveckling.

En möjlig policyslutsats av studien är att eftersom effekterna av lokalt politiskt entreprenörskap tycks variera mellan olika typer av kommuner, måste tillväxtpolitiken bli mer lokalt anpassad. Åtgärder som är effektiva i en kommuntyp fungerar kanske mindre bra i en annan. Om detta behövs det naturligtvis fördjupade studier. Olssons och Westlunds rapport är ännu inte publicerad, men en preliminär version kan beställas från [hans.westlund@abe.kth.se](mailto:hans.westlund@abe.kth.se)

## 7 Regionernas internationella tillväxtarbete

### 7.1 Uppdrag

En del i uppdraget är att studera hur aktörer på regional nivå arbetar med internationella frågor och omvärldsspaning för att förstärka det regionala tillväxtarbetet. Enligt uppdragsbeskrivningen behöver regionala aktörer i ökad utsträckning ha en internationell utblick för att söka både samarbete och kunskap i arbetet med att skapa konkurrenskraftiga regioner. Tillväxtanalys ska därför beskriva hur regioner arbetar med att stärka sin internationella referensram för det regionala tillväxtarbetet. Det handlar om att synliggöra behov och möjliga effekter av att ha en ökad internationell utblick i både utformningen och genomförandet av det strategiska regionala tillväxtarbetet. Ingående delar i den internationella referensramen kan exempelvis avse internationell utblick, omvärldsanalys, internationell samverkan och erfarenhetsutbyte. Analysen ska identifiera både exempel och eventuella utvecklingsbehov (exempelvis avseende kunskap och kompetens om internationalisering samt integration och mångfald) på regional och nationell nivå avseende en stärkt internationell referensram för det regionala tillväxtarbetet.

I detta kapitel ges därför en bild av hur de regionala aktörerna arbetar med internationella frågor inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. Redovisningen grundar sig huvudsakligen på en enkätundersökning som gjorts kring dessa frågor. En översiktlig genomgång har också gjorts av olika strategier, dokument och planer som beskriver det internationella arbetet och regionernas tillväxtarbete.

### 7.2 Metod

För att kunna beskriva hur de regionala aktörerna arbetar med att stärka sin internationella referensram har Tillväxtanalys inledningsvis gjort en översiktlig genomgång av olika strategier och planer på tillväxtområdet där regionernas internationella arbete beskrivs. Det har i huvudsak handlat genomläsning om regionala utvecklingsplaner, regionala tillväxtprogram, internationella strategier och handlingsplaner.

Tillväxtanalys har genom en webbaserad enkät frågat samtliga ansvariga regionala aktörer om hur de arbetar med internationella frågor, vad syftet med arbetet är, hur arbetet har organiserats och vilka erfarenheter och lärdomar regionerna har av det internationella arbetet. Enkäten riktades till det organ i respektive län som har det regionala tillväxtansvaret, dvs. landsting (regioner), kommunala samverkansorgan eller kommun i 17 län samt länsstyrelserna i övriga fyra län. I de sistnämnda fyra länen har enkäten även sänts till landstingen.

Frågorna har ställts med utgångspunkt i hur respektive organisation eller myndighet arbetar med internationella frågor. För de frågor som avser hur arbetet bedrivits under tidigare år har vi bitt om de svarandes uppfattningar av arbetet även om huvudansvaret för det regionala tillväxtarbetet och däri ingående internationella frågor tidigare legat hos ett annat organ (som länsstyrelsen).

Via respektive organs eller myndighets webbplatser har vi sökt personer som har ett utpekat ansvar för internationella frågor. Frågeenkäten har därefter översänts med e-post till den person i respektive län som har ett utpekat ansvar för internationella frågor, såsom internationell strateg, internationellt samordningsansvarig eller motsvarande, med antagan-

det att dessa personer har den bästa överblicken över de egna organisationernas internationella arbete med tillväxtfrågor.

I den följande texten används **regionala aktörer** som ett samlande begrepp för den regionala nivån oavsett om det är landsting, kommunala samverkansorgan eller länsstyrelser som besvarat enkätfrågorna.

Några enskilda kommuner har dessutom intervjuats om sin syn på betydelsens av ett internationellt arbete och hur de arbetar med dessa frågor. Sex kommuner av olika storlek och med en geografisk spridning över landet har intervjuats. En sammanställning av dessa intervjuer redovisas i bilaga 5.

### 7.2.1 Bortfall

Enkätfrågorna ställdes till sammanlagt 25 aktörer<sup>110</sup> i de 21 länen. Svar inkom efter påminnelse från sammanlagt 16 aktörer (64 %), varav tio kommunala samverkansorgan eller landsting (regioner), fyra länsstyrelser samt två landsting i de län där länsstyrelser har det regionala tillväxtansvaret. Sammanlagt inkom alltså svar från 14 av de 21 länen (67 %).

## 7.3 Hur beskrivs regionernas arbete med internationella frågor i olika program

Betydelsen av ett internationellt perspektiv lyfts fram, mer eller mindre tydligt, i regionala utvecklingsprogram (RUP), Regionala utvecklingsstrategier (RUS), Regionala tillväxtprogram (RTP) och andra program och dokument inom det tillväxtpolitiska området. Det internationella arbetet utgör verktyg eller medel för att uppnå visionen eller målen i de regionala utvecklingsprogrammen eller utvecklingsstrategierna och ett strategiskt gränsöverskridande internationellt arbete anges ofta som en grundförutsättning för utveckling i regionen. I de regionala utvecklingsprogrammen/strategierna beskrivs i många fall t.ex. hur regionerna avser lägga upp det internationella arbetet avseende syfte, inriktning, omfattning och målsättningar. Val av inriktning, insatser, verktyg, arbetssätt och samarbetspartners preciseras dessutom ofta mer eller mindre detaljerat i internationella strategier och/eller handlingsplaner.

De flesta regionala aktörer arbetar med internationella frågor och har ett internationellt fokus i stora delar av sitt tillväxtarbete. Innehåll, utformning och omfattning på arbetet skiljer sig dock åt beroende på bl.a. regionala skillnader, näringslivsstruktur och geografiskt läge. I vissa områden finns det sedan lång tid tillbaka en historia av samarbete och handel över riksgränserna. De offentliga insatserna handlar då kanske om att förstärka eller utveckla redan existerande utbyten och nätverk. I andra fall kan det handla om att marknadsföra regionen på en internationell marknad för att locka investerare, immigranter eller agera lots mellan regionens näringsliv och företag i andra länder. Affärskontakter eller samarbeten mellan företag i olika länder kan i många fall bli dörröppnare som kan skapa grund för mer reella samarbeten inom olika områden.

Ambitioner och insatser beskrivs mer eller mindre utförligt i planer eller strategier och syftet anges ofta i termer som ”att stärka den egna regionens tillväxtmöjligheter”, ”stärka länets utveckling”, ”förbättrad konkurrenskraft”, agera dörröppnare etc. Ett övergripande syfte kan t.ex. vara att ha en gemensam plattform för internationell samverkan och de in-

<sup>110</sup> Sjutton kommunala samverkansorgan eller landsting (regioner), fyra länsstyrelser samt landstingen i de fyra län där länsstyrelser har det regionala tillväxtansvaret.

ternationella frågorna. De internationella strategierna samordnar därför det arbete som bedrivs av olika aktörer i länet i de delar som ansetts vara av gemensamt intresse. De flesta aktörer bedriver dock även egna insatser inom ramen för sina verksamhetsområden.

Många kommuner har också mer eller mindre genomtänkta riktlinjer eller policier för det internationella arbetet, antingen som en del av ett mer genomtänkt tillväxtpolitiskt arbete eller som en fristående plan för hur arbetet med internationella frågor ska hanteras.

Även om den internationella samverkan ofta har djupa rötter har EU-samarbetet, Sveriges medlemskap och utvidgningen av EU tillfört en ny dimension i sammanhanget under senare år. EU-samarbetet och EU:s viktiga roll som lagstiftare har på olika sätt påverkat både människor och företag och därmed även förutsättningarna för tillväxt. Möjligheten att ta del av finansiering från något av alla de program och projekt som finns på både tillväxtpolitikens område och andra områden och möjligheten att delta i samverkansprojekt med andra länder har också ökat betydelsen av en ökad internationell utblick och en ökad närvaro på den europeiska arenan. Regioner och kommuner har därför också på ett tydligare sätt fått en roll i arbetet med att samordna och lyfta fram regionens/kommunens möjligheter och fördelar. Regionernas arbete utgår också på ett tydligt sätt från dessa förutsättningar och arbetet med EU-frågor är en central del i regionerna internationella engagemang. En stor del av den internationella projektverksamheten genomförs och delfinansieras inom ramen för de territoriella samarbetsprogrammen (Interreg), strukturfondsprogram eller andra EU-program och strategier.

De territoriella samarbetsprogrammen spelar en viktig roll i det gränsöverskridande regionala samarbetet och för internationaliseringsarbetet i stort. Här handlar det ofta om konkreta projekt där samarbetet i sig ibland är en del av syftet med projekten. Ökad kunskap om varandras möjligheter och problem och nätverksskapande mellan näringsliv, tjänstemän och politiker skapar förutsättningar för utbyte och samverkan som i förlängningen kan ta mer konkreta uttryck. Det kan t.ex. handla om investeringar i infrastruktur eller insatser för att reducera gränshinder och hitta lösningar där samarbetet försvåras av skillnader i nationella lagstiftningar. Även kontakter mellan företag kan leda till mer konkreta och reella samarbeten.

Omfattningen och inriktningen på kommunernas och regionernas/landstingens nationsövergränsande samverkan fram t.o.m. år 2005 inom ramen för de dåvarande Interregprogrammen beskrivs utförligt i en rapport från SKL.<sup>111</sup> I rapporten beskrivs också de gränshinder som identifierats genom projektsamarbetet.

### *Länsstyrelsernas internationella arbete*

Länsstyrelserna har inget generellt uppdrag att bedriva internationellt samarbete eller att i övrigt arbeta med internationella frågor. Flera län är emellertid förvaltande myndigheter för EU:s program för territoriellt samarbete. Uppgiften att som förvaltande myndighet svara för samordning och kanslifunktioner ger en god kunskap om programmen och därmed en bra grund för ett aktivt deltagande i olika projekt. Länsstyrelserna spelar, trots avsaknaden av generella uppdrag på området, ofta en viktig och många gånger aktiv roll i internationella frågor, även i de län där det regionala tillväxtansvaret ligger hos en annan aktör. De flesta länsstyrelser deltar ofta i projektsamarbeten inom en rad olika verksamhetsområden.

<sup>111</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2005. Nationsgränsöverskridande samverkan.

I två rapporter från Länsstyrelsen Örebro län<sup>112</sup> respektive Finansdepartementet<sup>113</sup> redovisas ett relativt omfattande engagemang från länsstyrelsernas sida i olika internationella projekt. I de flesta fall bedrivs projekten med delfinansiering från ett strukturfondprogram, EU:s program för territoriellt samarbete eller inom ramen för Östersjösamarbetet. Det vanligaste är att projekten har ambitioner eller syften riktade mot regional utveckling och ekonomisk tillväxt men det förkommer även många andra typer av inriktningar med beröring till andra delar av länsstyrelsernas verksamhet. Det kan t.ex. handla om miljö, turismutveckling, teknikutveckling, infrastrukturplanering, utbildning, naturvård, kultur eller rennäring. I vissa län bedrivs internationellt samarbete inom många olika delar av länsstyrelsernas verksamhet. Olika typer av samarbeten med vänorter eller vänlän är också vanligt förekommande. Den internationella samverkan sker ofta i samverkan med andra regionala eller nationella aktörer.

Omfattningen av länsstyrelsernas internationella engagemang varierar stort mellan länen men tycks dock sammantaget ha minskat under senare år. En trolig orsak till detta är den förändrade ansvarsfördelningen när det gäller de regionala utvecklingsfrågorna som successivt vuxit fram under senare tid. I den genomgång av länsstyrelsernas arbete som genomförts av Finansdepartementet framkommer också avsaknaden av ett tydligt mandat att arbeta med internationella frågor och en otydlighet i styrningen som bidragande orsaker till detta minskande engagemang.

### *Landstingens internationella arbete*

Landstingen bedriver internationellt arbete inom många områden. Inriktningen på arbetet är ofta brett och omfattar alla delar av landstingens ordinarie verksamhet. Frågor inom området hälso- och sjukvård har av naturliga skäl en central roll men även samarbete inom områden som kultur-, miljö- och mångfaldsfrågor är vanligt förekommande. I de fyra län där huvudansvaret för de regionala tillväxtfrågorna ligger hos länsstyrelserna har också regionala utvecklings- och tillväxtfrågor en hög prioritet medan dessa frågor i övriga län främst tycks kanaliseras genom regionförbunden (samverkansorganen).

Verktygen är flera; EU-bevakningen sker till stor del genom samverkan kring EU-kontor i Bryssel (Mid Sweden Office m.fl.), genom aktiviteter inom Europaforum Norra Sverige och genom deltagande i nätverk såsom AER<sup>114</sup> och CPMR<sup>115</sup>. Den internationella samverkan sker ofta med andra regionala eller nationella aktörer.

### 7.3.2 Kanaler och verktyg för arbetet

Den internationella samverkan kan ske på många sätt. Kanaler för samarbetet kan vara territoriellt samarbete, strukturfondsprojekt, andra gemensamma projekt, regionkontor, samarbete med andra organisationer, personliga kontakter, politiska kontakter, nätverk, vänorter eller vänlän.

De regionala aktörernas arbete med att stärka sin internationella referensram skulle översiktligt kunna delas in i olika områden såsom omvärldsbevakning, erfarenhetsutbyte och internationell samverkan. Gränsdragningen mellan dessa områden kan emellertid vara hårfin och regionernas engagemang varierar naturligtvis även över tid. Det går att se en tidsdimension i denna indelning där omvärldsbevakning kanske leder till behov av en tydligare

<sup>112</sup> Länsstyrelsen Örebro län 2009. *Svälj och välj*.

<sup>113</sup> Finansdepartementet 2010. *Länsstyrelserna i världen*.

<sup>114</sup> *Assembly of European Regions*.

<sup>115</sup> *Conference of Peripheral and Maritime Regions of Europe*.

omvärldsanalys som sedan följs av erfarenhetsutbyten och så småningom en djupare samverkan.

En viktig kanal för regionernas informationsförsörjning och kunskapsuppbyggande sker genom regionkontor på plats i Bryssel. Samtliga regioner i Sverige har representation i Bryssel i någon form, antingen med bemannade kontor i egen regi eller i samverkan med andra regioner och berörda aktörer. Även vissa kommuner har egna kontor.

Regionkontor i Bryssel eller i andra städer utanför Sverige drivs ofta i gemensam regi mellan samverkansorgan, länsstyrelser, landsting, universitet och andra berörda aktörer. Några regioner har även kontor i andra delar av Europa, bl.a. i Kaliningrad och i Sankt Petersburg.

Nedan följer en sammanställning av vilka svenska regioner och kommuner som har kontor i Bryssel.

- North Sweden European Office (Norrbotten och Västerbottens län)
- Mid Sweden Office (Jämtlands och Västernorrlands län)
- Central Sweden Brussels Office (Gävleborg, Dalarna och Örebro län)
- Stockholm Region EU Office, SEU, ägs av Stockholmsregionens Europaförening. Medlemmar är i dagsläget Stockholms stad, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet Stockholms län (KSL), Regionförbundet Uppsala län, Regionförbundet Sörmland, Västmanlands Kommuner & Landsting (VKL), Region Gotland samt Mälardalsrådet
- East Sweden EU Office (Östergötlands län)
- West Sweden, Västsveriges EU- och Representationskontor (Värmland, Halland och Västra Götalandsregionen)
- Västra Götalands Regionen
- Småland-Blekinges Europakontor. Huvudmän är Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet Jönköpings län, Region Blekinge och Regionförbundet Södra Småland. Därtill är Linnéuniversitetet, Högskolan i Jönköping och Blekinge Tekniska Högskola med i samarbetet
- Skåne European Office, SEO. Det är en utveckling av det tidigare gemensamma kontoret med andra regioner i Sydsverige
- City of Malmö EU Office
- Göteborgs stad
- Sveriges Kommuner och Landstings Brysselkontor

### 7.3.3 Ett internationellt perspektiv i det regionala arbetet

Regeringen anser att de regionala strategierna i ökad grad bör innehålla ett internationellt perspektiv på näringslivets konkurrenskraft, samtidigt som den egna regionens attraktivitet för investeringar i kapital och kompetens lyfts fram med ett internationellt perspektiv.<sup>116</sup> En god kunskap om internationella förutsättningar och en utvecklad förmåga att arbeta

<sup>116</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:221 Strategiskt tillväxtarbetet för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning.



med ett internationellt perspektiv skapar bättre förutsättningar för företagen att hävda sig och konkurrera på en allt mer internationell marknad. Ett sätt att möta denna utmaning är att strategier för tillväxt i ökad utsträckning bör innehålla t.ex. analyser, metoder och verktyg som stimulerar ett ökat internationellt deltagande från näringslivet. Arbetet bör bedrivas på såväl lokal som regional nivå, och för arbetet krävs bl.a. goda kunskaper om grundläggande EU-frågor och relevant lagstiftning. Nedan följer en fördjupning kring hur regionala aktörer (och några kommuner) arbetar med internationella frågor i det regionala tillväxtarbetet.

## 7.4 Resultat från enkätundersökningen

### 7.4.1 Så här svarade regionerna.

Enkäten bestod av sammanlagt 26 frågor. Nedan ges en sammanfattande bild av svaren på respektive fråga. För några av frågorna redovisas mer utförliga kommentarer och svar i en särskild bilaga. (se bilaga 6) En sammanställning av frågorna och frågornas hela och korrekta utformning redovisas i bilaga .

Genomgående används benämningen **regionala aktörer** för de inkomna svaren oavsett om svaren kommer från ett landsting, ett kommunalt samverkansorgan eller en länsstyrelse. Vilken aktör som angett ett särskilt svar anges endast om det finns särskilda skäl eller om det har betydelse i sammanhanget. Av de 16 aktörer som besvarat enkäten är tio kommunala samverkansorgan eller landsting (regioner), fyra länsstyrelser samt två landsting i de län där länsstyrelser har det regionala tillväxtansvaret

#### *Hur viktigt är det med internationella kontakter i tillväxtarbetet?*

Samtliga regionala aktörer anser, föga överraskande, att det är viktigt eller mycket viktigt med internationella kontakter i det regionala tillväxtarbetet. Nio av sexton svarande anser att det är mycket viktigt och sju att det är viktigt.

#### *Varför är det viktigt och vad vinner man på ett internationellt arbete?*

I stort sett samtliga regionala aktörer anger *utbyte av kunskaper och erfarenheter* som ett viktigt skäl för det internationella arbetet. Genom utbyte av kunskaper och erfarenheter och genom nya samarbeten kan man fånga upp nya trender och tendenser och få idéer till olika verksamheter. Ett utbyte av kunskaper och erfarenheter kan också medverka till *en ökad internationalisering av näringslivet*. Genom avtal, delegations- och kontaktresor, studiebesök samt investeringsfrämjande åtgärder kan man bidra till ett ökat utbyte av människor, kunskap och kapital och en ökad handel över gränserna.

En aktör lyfter fram värdet av en global samverkan mot länder som Kina, Ryssland samt Indien. Här handlar de internationella kontakterna främst om tillväxt ur ett näringslivsperspektiv, men även om samarbete vad gäller högskola/utbildning. Några aktörer lyfter fram att det geografiska läget gör dem beroende av samarbete med närområdet i frågor som gäller infrastruktursatsningar, miljöfrågor, näringsliv och kultur, osv. En utbyggd infrastruktur kan bidra till att skapa goda förutsättningar för ett utökat samarbete inom olika områden.

De flesta regionala aktörer lyfter fram lärandet som ett viktigt skäl till för det internationella engagemanget. Genom deltagande i projekt, utbyten och samarbeten med andra regioner och organisationer kan man öka lärandet. Genom kunskap om *best practice* kan man lära av andra och med gemensamma strategier, projekt och samarbeten kan man bidra till

gemensam utveckling och, möjligen, även samfinansiering av projekt genom Interreg och liknande program.

De flesta svarande anger att man genom att skapa och utveckla nätverk blir bättre rustade för att kunna möta gemensamma utmaningar och finna lösningar på gemensamma problem inom t.ex. miljö, energi, demografi och näringsliv. Utbyte och samverkan kan även ge nya perspektiv på möjligheterna för regional utveckling och på vad som är relevant ur ett regionalt perspektiv.

Det internationella arbetet är också ett *medel för omvärldsanalys*. Genom att ha *kunskap om EU* och EU:s tillväxtpolitik och genom att ha kännedom om, få inblick i och förstå vad som händer inom EU är det lättare att planera och vara förberedd då t.ex. EU:s strategier och beslut ofta har en direkt inverkan på förutsättningarna för regionernas tillväxtarbete. Tidig kunskap om vad som är på gång ökar också möjligheterna till medfinansiering av åtgärder.

En annan faktor som anges är *påverkansmöjligheter* och att det genom ett aktivt deltagande är möjligt att påverka beslut i EU så att de blir så fördelaktiga som möjligt för den egna regionen.

Profilering och marknadsföring är ett område som anges av flera län. Genom ett aktivt deltagande i projekt, utbyten och samarbeten med andra regioner och organisationer profilerar man den egna organisationen och regionen. Detta kan i sin tur leda till etablering av kontakter inom t.ex. näringslivet och utbildningsområdet.

Ett ytterligare skäl som nämns i några svar är att det internationella arbetet ger kompetensutveckling av personalen och den egna organisationen.

### *Hur är det internationella arbetet organiserat?*

Här skiljer sig av naturliga skäl svaren sig åt beroende på regionernas storlek, resurser, vilken organisation som svarat och olika prioriteringar av arbetet.

Hos de flesta regionala aktörer finns det en funktion eller en person med ett uttalat ansvar att samordna det internationella arbetet. Denna funktion är organisatoriskt underställd en regionstyrelse, en ledningsgrupp, ett ledningskansli eller en stab med ett övergripande ansvar. En stor del av det internationella arbetet sker inom ramen för olika typer av samverkan och deltagande i olika typer av nätverk, organisationer och projekt. Även vänorts- eller vänlänssamarbete lyfts fram i svaren. Mycket av det internationella arbetet genomförs som projektarbete inom strukturfondsprogram, genom projektsamverkan i territoriella samsarbetsprogram (Interreg) eller i andra EU-anknutna program.

Arbetet styrs i de flesta fall av en internationell policy, en internationell strategi och/eller en internationell handlingsplan. I övrigt finns det oftast ett horisontellt ansvar inom varje organisation, där varje sakenhet eller ansvarsområde har ett eget ansvar för omvärldsbevakning och för att hela tiden en internationell fokus i arbetet. Varje medarbetare har dessutom ofta ett uttalat ansvar för omvärldsbevakning av de egna sakområdena.

Några aktörer beskriver mer vilken typ av samarbeten och nätverk de deltar i än hur arbetet är organiserat, vilket var frågan i enkäten. (Se även bilaga 6!)

### *Har ni riktlinjer/policys och handlingsplaner för det internationella arbetet?*

Elva av sexton svarande anger att de har riktlinjer/policys och/eller handlingsplaner för det internationella arbetet. Av de fem svarande som angett att de inte har riktlinjer, policys

eller handlingsplaner är tre länsstyrelser, ett landsting och ett kommunalt samverkansorgan. Två svarande menar att de internationella frågorna är en naturlig del i genomförandet av verksamhetsplanen och i allt arbete och att det därför inte behövs en speciell policy. En länsstyrelse anger att det har funnits ett dokument som styr arbetet med samverkan kring dessa frågor men att detta samarbete håller på att omformas.

#### *Vilken huvudsaklig inriktning har era insatser?*

Här fanns fasta svarsalternativ i frågeställningen; omvärldsanalys och omvärldsbevakning, erfarenhetsutbyte samt internationell samverkan.

Uppenbarligen har frågan varit svår att besvara. Flera svarande anser att det inte är möjligt att ange andelar för de olika delarna eftersom samtliga delar ingår i många tjänstemäns vardag, i de flesta arbetsområden och tjänster och i alla sakområden. De olika svarsalternativen eller områdena går oftast in i varandra. Några svarande har trots detta försökt att ange andelar för de olika delarna. Svaren varierar dock väldigt mycket och det är svårt att dra några generella slutsatser av dessa svar. Den slutsats som dock kan dras är att arbetet med internationella frågor är en integrerad del i det dagliga tillväxtarbetet för många tjänstemän (och politiker). Arbetet innehåller samtidigt många olika delar som ofta hänger ihop och går in i varandra. Innehållet är dessutom beroende av sammanhanget och arbetets olika delar och syften kan därför inte delas upp och särredovisas i olika rubriker.

#### *Mot vilka insatsområden riktas ert arbete?*

Här fanns fasta svarsalternativ i frågeställningen; näringslivsfrågor, miljöfrågor, kulturella frågor, vänortsutbyte eller andra områden. Även denna fråga har varit svår att besvara och flera svarande anser att det inte är möjligt att ange andelar för de olika delarna.

En aktör beskriver att både kultursekretariatet, miljösekretariatet och regionutvecklingssekretariatet har ett omfattande internationellt arbete. Regionutveckling handlar inte bara om näringslivsfrågor i snäv mening, utan också om t.ex. FoU, livslångt lärande och infrastruktur. Andra svar anger att stora projekt och flaggskeppsinitiativ är väldigt breda och innehåller många politikområden. Det går därför inte att särskilja vad som är t.ex. näringsliv eller miljö. Ett vänortssamarbete eller en näringslivsfråga kan t.ex. också leda fram till samarbeten eller affärsutbyte kring miljöfrågor.

Svaren visar att arbetet med internationella frågor är brett. Samverkan och nätverksarbete skapar kontakter som kan ge ringar på vattnet. Ett samarbete kan ha ett tydligt syfte och vara inriktat på en särskild fråga men kontakterna kan också leda till nya kontakter inom andra områden. Samverkan kan också inledningsvis ha ett vidare syfte och omfatta ett brett fält av frågor där utfallet och nyttan kanske inte alla gånger går att förutse. Inriktningen på arbetet är därför svårt att dela upp och särredovisa i olika rubriker.

#### *I vilka konstellationer, projekt och samarbeten deltar regionen?*

Här ges några korta exempel på konstellationer, projekt och samarbeten som de regionala aktörerna deltar i.

De territoriella samarbetsprogrammen (Interreg) har en mycket framträdande roll. De flesta aktörer har i svaren lyft fram ett mer eller mindre omfattande samarbete i olika projekt inom ramen för sådana program. Samverkan sker även genom andra strukturfondsprogram, i andra EU-program och i andra sammanhang. Regionerna runt Östersjön bedriver t.ex. ett omfattande samarbete med de omkringliggande länderna och regionerna, bl.a. inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen. I norra delen av landet sker internationellt utbyte

och samverkan inom t.ex. Barentsregionen och Nordkalotten. Samverkan sker i många olika frågor och verksamheter.

Ett omfattande internationellt arbete sker också genom deltagande i olika typer av nätverk och projekt med andra organisationer och regioner, både nationella och internationella. Arbetet bedrivs både som påverkansarbete och i enskilda sakfrågor där internationellt utbyte bedöms vara värdefullt. Många regioner och kommuner har även vänorts- eller vänlänssamarbete med regioner och kommuner i Europa och andra delar av världen.

Samtliga regionala aktörer driver även regionkontor i Bryssel, antingen i egen regi, eller i samverkan med andra regioner och andra aktörer. Några aktörer har även kontor i andra europeiska städer. Kontoren används i hög utsträckning för omvärldsbevakning och som förmedlare av kontakter, men t.ex. även som en ingång för att hitta finansieringsvägar för olika projekt.

(Se även bilaga 6!)

#### *Vilka aktörer deltar aktivt i genomförandet av arbetet?*

Här fanns fasta svarsalternativ i frågeställningen; kommunerna i regionen, näringslivet, egna avdelningar eller medarbetare, utbildningsinstitutioner/forskning eller andra?

Av svaren framgår att i stort sett alla, 15 av 16, anger att kommunerna medverkar aktivt i arbetet. Av svaren framgår att mycket av arbetet genomförs med aktiv medverkan från den egna avdelningen eller egna medarbetare (14 av 16 svar). Svaren visar också på ett högt deltagande från näringslivet (11 av 16 svar) och utbildningsinstitutioner/forskning (12 av 16 svar). Förutom dessa nämns bl.a. Handelskammaren samt ungdoms- och idrottsorganisationer som aktiva aktörer i arbetet.

Att kommunerna medverkar i regionernas arbete är naturligt eftersom de kommunala samverkansorganen bildats och ägs av kommunerna. Några regioner (landsting) arbetar dessutom med delregioner. Även svaren från länsstyrelser och landsting visar på ett aktivt deltagande från kommunerna. Det går däremot inte att utläsa av svaren, genom det sätt frågan formulerats, i vilken omfattning de olika aktörerna medverkar.

#### *Vilka aktörer nyttjar era kontakter, er kunskap och era kontor?*

Här fanns fasta svarsalternativ i frågeställningen; kommunerna i regionen, näringslivet, egna avdelningar eller medarbetare, utbildningsinstitutioner/forskning eller andra?

Svarsfördelningen liknar föregående fråga. De flesta, 12 av 15 svar, anger att kommunerna i regionen nyttjar den kompetens och de kontakter som finns hos den internationella avdelningen eller den/de internationella samordnarna. Av svaren framgår också att den egna avdelningen eller egna medarbetare i hög utsträckning (14 av 15 svar) nyttjar dessa kontakter och denna kunskap. Svaren visar också på att näringslivet (10 av 15 svar) och utbildningsinstitutioner/forskning (9 av 15) nyttjar kontakter och kunskaper hos den internationella avdelningen eller de internationella samordnarna. Även här nämns Handelskammaren samt ungdoms- och idrottsorganisationer som exempel på andra nyttjare av kontakter, kunskap och kontor.

#### *Hur tar ni tillvara kompetensen hos andra regionala aktörer?*

Av svaren framgår att utbyte av kompetens sker genom samarbete och samverkan i de etablerade nätverk som byggts upp för de internationella frågorna. (Se även tidigare frågor). De flesta svarande har angett detta som det huvudsakliga forumet eller verktyget för

att ta tillvara kompetensen hos andra aktörer. Sammansättningen av nätverken och antalet nätverk varierar dock mellan regionerna. I övrigt nämner en aktör ett särskilt Mål 2 projekt "Virtuella projektkontoret" som syftar till att utveckla samarbetet i denna fråga.

(Se även bilaga 6!)

*Hur arbetar ni med integrations- och mångfaldsfrågor som verktyg för att stärka det internationella arbetet?*

Svaren visar att de regionala aktörerna i liten utsträckning arbetar med detta perspektiv inom ramen för det internationella arbetet. Frågorna ses främst ur ett horisontellt perspektiv i arbetet med projekt och i verksamhetsplaner. Av svaren framgår att en aktör anger utbildningsinsatser som ett verktyg, en aktör anger att frågorna framför allt ligger inom området kompetensförsörjning, men att de inte arbetar strategiskt med frågorna, och en aktör menar att när det gäller de specifika sakfrågorna är intresset från identifierade länder lågt. En aktör håller på att ta fram en handlingsplan för dessa frågor.

Integrations- och mångfaldsfrågor tycks alltså inte ingå som en naturlig del i det internationella tillväxtarbetet. Några svar indikerar att frågor om integration och mångfald ses med ett horisontellt perspektiv och att frågorna i första hand handlar om kompetensförsörjning. En kommentar som kan göras är att om frågan ställts med en bredare ingång, t.ex. hur de regionala aktörerna arbetar med integrations- och mångfaldsfrågor i det regionala tillväxtarbetet, är det möjligt att svaren delvis blivit annorlunda. Om frågan dessutom riktats mot aktörernas alla verksamheter kan måhända integrations- och mångfaldsfrågor ha lyfts fram som ett viktigt verktyg i det regionala tillväxtarbetet.

*Fokuserar ni insatserna mot några särskilda länder, regioner eller områden?*

De flesta, 14 av 16 svarande, anger att de fokuserar insatserna i geografien. Samverkan och utbyte sker framför allt med länderna och regionerna kring Östersjön samt med Norge men samverkan i olika form sker även med andra regioner och områden i Europa och i Asien (främst Kina).

*Varför har ni valt dessa länder, regioner eller områden*

Det geografiska läget och närområdet är en stark orsak för val av samverkanspartners. Det finns ofta tidigare kontakter, ibland har samverkan skett under många år och ibland har den t.o.m. historiska traditioner. EU:s Östersjöstrategi har lett till en ökad samverkan med regionerna i närområdet kring Östersjön. Skälen kan också variera, ofta finner man samarbetspartners utifrån att de har ett intresse eller är framstående inom ett särskilt ämnesområde.

Andra skäl till varför de regionala aktörerna riktar insatser och prioriterar vissa geografiska områden:

- Det finns en gemensam gränsproblematik
- EU:s territoriella samarbetsprogram (interregprogram) skapar möjligheter till samverkan och utbyte
- Ur ett näringslivsperspektiv är det viktigt att komma in på nya marknader och i tillväxtekonomier
- För att marknadsföra regionen mot potentiella inflyttare från t.ex. Holland

*Hur länge har regionen/länet arbetat med internationella frågor?*

Närmare hälften av de svarande, 7 av 16, anger att regionen arbetat med internationella frågor i mer än 15 år. En regional aktör svarar att det internationella arbetet pågått i mindre än 5 år, vilket kan förklaras av att berörd organisation inte funnits längre än så. Övriga regioner har arbetat med internationella frågor mellan 5 och 15 år.

*Hur har arbetet förändrats över tid?*

Den bild som framträder är att arbetet utvecklats och växt kraftigt i omfattning. I början handlade arbetet mest om omvärldsbevakning och informationsinsatser. Allt efter att kunskapen och medvetenheten höjts har också insatserna utvecklats. Numera finns det i de flesta fall ett mer strategiskt tänkande som grund för arbetet och de mer konkreta projekten. Den geografiska bredden har också ökat och insatserna sker idag förutom i närområdet även i andra delar av Europa och världen.

(Se även bilaga 6!)

*Finns det planer på några större förändringar av inriktningen under den närmaste tiden?*

9 av 15 svarande anger att det finns sådana planer. I planerna ingår bl.a. att Regionförbundet i Kalmar kommer att jobba med utbildning av politiker och tjänstemän i EU-frågor. Norrbottens läns landsting kommer också att satsa på kunskapshöjande insatser till valda politiska företrädare. Mot bakgrund av en utvärdering av det internationella arbetet kommer landstinget dessutom att försöka förbättra kopplingen mellan verksamhetsmålen och genomförda insatser. Även Regionförbundet i Jämtland vill se en tydligare koppling mellan projekten och verksamhetsplanens målsättningar.

I Region Gotland skedde den stora förändringen genom strategi 2007. Strategin kommer att koncentreras till färre insatsområden, där Östersjöområdet prioriteras högst. Mindre insatser ska motiveras av en tydlig nytta för regionen. Även Regionförbundet Södra Småland kommer att jobba mer strategiskt och konkret.

Region Västerbotten kommer att ta fram en ny internationell strategi som också inkluderar de delar av landstingets verksamhet som fördes över till Region Västerbotten den 1 januari 2011. I övrigt kommer en tidigare formell samverkansgrupp med berörda aktörer i Västmanland att omformas, Västra Götalandsregionen kommer sannolikt att på sikt förstärka Brysselkontoret och Landstinget i Västernorrland kommer att bjuda in kommunerna till arbetet inom AER (Assembly of European Regions).

*Hur stora personella resurser använde ni år 2010 för ert internationella arbete?*

Frågan har delvis varit svår att besvara. Av ett svar framgår att enheten för internationell samordning har fem tjänster men det är dessutom åtskilliga andra tjänstemän och politiker i organisationen som lägger större eller mindre del av sin arbetstid på internationellt arbete.

Eftersom även andra aktörer än den som har det regionala tillväxtansvaret i länet arbetar med internationella frågor, är det svårt att få en precis bild av hur stora resurser som i praktiken läggs på internationella frågor och internationellt arbete. Omfattningen på insatserna varierar dock på ett tydligt sätt mellan de regionala aktörerna, bl.a. beroende på hur det regionala ansvaret är fördelat, de internationella frågornas prioritet men även hur man räknar. I en region avsätts t.ex. cirka 0,5 personmånad hos ansvarig aktör och 2 personår hos andra regionala aktörer. I en annan region finns en person med ansvar för EuropaDi-

rektkontoret, 3 personer som arbetar med Östersjösamarbete, 1 person som arbetar med Kaliningradsamarbete och 7 personer som arbetar i olika transnationella EU-projekt. Den vanligaste lösningen är att det i de flesta regioner, oavsett aktör, finns en samordnare, koordinator eller internationell sekreterare för det internationella arbetet. I övrigt deltar både tjänstemän och politiker i olika utsträckning i det internationella arbetet som en del av sina tjänster eller uppdrag.

#### *Hur följer ni upp era insatser, planer och strategier?*

Svaren visar att insatser, strategier och handlingsplaner i de flesta fall följs upp årligen av regionstyrelsen, landstingsstyrelsen eller motsvarande inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Åtterrapporering sker i delårsrapporter, årsredovisningar och verksamhetsberättelser men även löpande på möten och i vissa fall även som nyheter på webben och i nyhetsbrev. Utvärdering sker t.ex. när gällande strategier eller planer löper ut och arbetet med nya dokument ska inledas.

Några svar visar att projekt med internationell koppling som får stöd följs upp på samma sätt som alla andra projekt genom projektutvärderingar. Arbetet kan också följas upp inom ramen för respektive sakområde eller genom omvärldsbevakning. En aktör anger att försöker jobba med lärandeplaner. De brukar koppla projekten till pågående arbete och genom dem bevaka resultaten och framtida insatser.

En regional aktör anger att insatser och planer följs upp genom de fastställda indikatorer som är kopplade till den regionala utvecklingsplanen. En annan region kommer att se över insatserna för uppföljning i samband med att hela samverkansarbetet ses över och omformas. Svaren antyder också att det i två regioner inte sker någon systematisk uppföljning av insatser och arbete.

#### *Vad ser ni för konkreta resultat av ert internationella arbete?*

Ökad kunskap och kompetens lyfts fram av de flesta regionala aktörer som ett resultat av det internationella arbetet. Detta uttrycks i termer som att arbetet har gett ökad kunskap om EU, en generellt ökad internationell kunskap och insikt inom förvaltning och verksamhet, kompetensutveckling, bra omvärldsbevakning och input i vårt arbete, en ökad omvärldskunskap inom förvaltningen och större kunskap om EU-politik och EU-politikens betydelse för den regionala utvecklingen hos förtroendevalda och tjänstemän.

Det internationella arbetet har också gett mer konkreta resultat inom flera områden. På projektområdet har arbetet inneburit att flera framgångsrika EU-projekt kunnat genomföras. Flera projekt inom framförallt miljöområdet har bidragit till ett mer uthålligt samhälle. Goda exempel på regionala utvecklingsinsatser har också kunnat arbetas in i vissa projekt. En aktör menar att EU-projekt skapas undan för undan.

Genom de transnationella projekten har insatserna inom aktuella sakområden kunnat förmeras genom nya kunskaper och mer pengar till utvecklingsarbetet. Projekten har också inneburit ett ökat samarbete över gränserna inom flera olika områden, både mellan företag och mellan offentliga aktörer.

Inom näringslivsområdet har arbetet och deltagande på t.ex. olika internationella mässor inneburit nya intressanta affärskontakter och nätverk för företagen i många länder. Även inflyttning/etablering av företag och investeringar nämns som resultat av de nya kontakterna.

Lobbyarbete har varit framgångsrikt inom flera områden på EU-nivå, exempelvis inom sammanhållningspolitiken, (bl.a. strukturfondsmedel till de glest befolkade regionerna) och på infrastrukturområdet (t.ex. Northern Axis och Bottniska korridoren). Tack vare samarbetet, framförallt inom B7 (Baltic Islands Network) och CPMR, har man kunnat få fram åsikter i EU-systemet trots små egna resurser.

Andra resultat som redovisas är Region Västerbottens och Regionförbundet i Kalmar läns uppdrag att vara Horizontal Action Leaders för en ny horisontell prioritet som handlar om att integrera flernivåstyrelse i genomförandet av Östersjöstrategin. De ökade kontakterna har även skapat ett allt större intresse från omvärlden för samarbete i projekt och för studiebesök i Sverige.

Det lyfts även fram att arbetet är långsiktigt och att det därför är svårt att i dagsläget redovisa konkreta resultat utöver den kunskap som samarbetet genererat. Kinasamarbetet är t.ex. så nytt att det är svårt att göra någon bedömning av utfallet.

*Vad har ni lärt er? Finns det viktiga erfarenheter som är värda att lyftas fram?*

Följande lärdomar av arbetet lyfts fram i svaren:

Det är viktigt att systematisera arbetet, arbeta mer strategiskt och att öka samarbetet inom regionen för att lyckas bättre. Det internationella arbetet behöver spridas till flera inom organisationen och förankras bättre i verksamheten och vi måste bli bättre på att starta och genomföra projekt.

Det är viktigt med ett brett politiskt engagemang och diskussion i frågorna. Allt hänger samman, flernivåstyrelse (vertikalt, horisontellt), policyarbete och verksamhetsutveckling är alla viktiga delar för ett framgångsrikt resultat.

En annan viktig lärdom som tas upp i svaren är att arbetet tydliggjort brister i organisationen. Man tar inte hand om det individuella lärandet och utvecklar det till ett kollektivt lärande. Samma missar görs ofta om flera gånger.

Omvärldsbevakning och nätverksarbete är viktigt för lärande och utveckling och ger genomslag. Gemensamma projekt som bygger på lokala förutsättningar får högre kvalitet och bättre innehåll genom internationellt samarbete, men arbetet kräver stora resurser i tid och pengar. Det är emellertid nödvändigt att arbeta internationellt eftersom regionerna hela tiden berörs och påverkas av globala händelser och förutsättningar. Samtidigt tar det tid att bygga upp internationellt samarbete och det tar tid innan det ger konkreta resultat.

För att påverka EU-systemet måste arbetet ske på både nationell nivå och på EU-nivå. Byråkratin kring EU:s sammanhållningspolitik är förödande för intresset.

Man bör ha respekt för de olika förutsättningar som regionerna har inom EU. Ansträngningar leder till goda resultat men det tar tid då språk, kultur, organisation m.m. skiljer sig åt mellan länderna. Informations- och erfarenhetsutbyte är lätt, men tar tid. Parterna måste lära känna varandra och gärna arbeta hos varandra en viss tid. Miljöfrågorna är internationella och det finns behov av de svenska regionernas kunskaper runt om i världen.

*Finns det goda eller mindre goda exempel som är värda att lyfta fram?*

Goda exempel som lyfts fram är:



- Sverige-Emilia Romagna-nätverket har blivit mycket framgångsrikt. Nätverket syftar till att utveckla projekt mellan kommunala/regionala aktörer i just Sverige och Emilia-Romagna i Italien.
- Gotland har genom B7-samarbetet kunnat delta i flera större projekt än de skulle ha klarat som ensam partner. Flera Östersjöorganisationer har gemensamt kunnat följa och påverka utarbetandet av EU:s strategi för Östersjöområdet.
- Miljöteknikarbetet är ett bra exempel på samverkan mellan offentlig sektor, privat sektor och akademi.
- Norrbottens läns landsting ligger långt framme i utvecklingen av IT-baserade lösningar inom vården och arbete med e-hälsa. Situationen i Norrbotten kännetecknas dessutom av stora avstånd, glesbygd och en större andel äldre i befolkningen än det europeiska genomsnittet. Dessa behov och utmaningar ger området e-hälsa en enorm utvecklingspotential. Hälsa- och sjukvården är därför en viktig faktor för den regionala utvecklingen i länet och Landstingets satsning har också starkt stöd i det regionala utvecklingsprogrammet.
- Sörmlands arbete kring Lissabonstrategin och nu EU 2020. De driver för närvarande ett Interregprojekt med denna fokus "EU 2020 going local". Ett av huvudsyftena med projektet är att genom utbyte av erfarenheter från andra regioner utveckla sina respektive tillväxtplaner.<sup>117</sup>
- ICN: Ett nätverk bestående av många regioner som samarbetade om entreprenörskap/utveckling av SME, regenerering av strukturutsatta industriområden, innovationssystem, kompetensförsörjning samt användning av EG:s strukturfonder för strukturomvandling.

Mindre lyckade exempel som lyfts fram är:

- Traditionella vänortsrelationer. Före EU:s östutvidgning slöts avtal med regioner i Polen och Tjeckien med motiveringen att det var bra att ha allierade där. Avtalen har emellertid aldrig lett fram till något nämnvärt praktiskt samarbete.
- Ett partnerskap mellan Gotland och en indisk kommun avslutades eftersom Gotland hade underskattat olikheterna och projektet inte hade den förankring på ledningsnivå i Indien som Gotland trodde.

*Har behovet av internationella utblickar och ert arbete ökat över tid?*

12 av 16 svarande anger att behovet har ökat över tid medan 4 av 16 anger att behovet är oförändrat.

*Skulle ni kunna få ännu större nytta av ert internationella arbete genom att jobba på ett annat sätt eller med andra prioriteringar/inriktningar?*

Hälften av de svarande, 8 av 16, tror att de skulle få ännu större nytta av det internationella arbetet genom andra arbetsätt eller prioriteringar. Sju svarande vet inte om andra arbetsätt eller prioriteringar i det internationella arbetet skulle ge ett bättre utfall.

På frågan hur arbetet kan göras mer effektivt ges följande svar:

<sup>117</sup> Se <http://www.region.sormland.se/subpage.aspx?menuid=0&articleid=63459>

- Genom mer strategiskt och genomtänkt arbete på hemmaplan, inklusive vår egen organisation, och med mera samlade resurser.
- Genom bredare förankring inom den egen organisation och hela samhället. Mer kunskap och samordnade resurser för projektadministration.
- Genom ett utvecklat samarbete med kommuner och landsting och genom mer samverkan med andra aktörer.
- Genom mer kraft i Brysselarbetet.
- Med bättre intern samordning och tydligare ansvar.
- Genom att införliva det internationella arbetet i den dagliga verksamheten. Genom "vässade" prioriteringar och mer arbete med de regionala utvecklingsprogrammen.
- Genom att fler arbetar med omvärldsbevakning som en naturlig, tillåten och inte ifrågasatt del av arbetet.
- Vi har en ny internationell strategi sedan ett år tillbaka. Vi vill pröva detta sätt att arbeta för att sedan utvärdera och eventuellt förändra vårt arbetssätt och våra prioriteringar.

#### *Arbetar ni med dessa frågor i tillräcklig omfattning?*

Två tredjedelar av de svarande anser att de inte jobbar med internationella frågor i tillräcklig omfattning och en tredjedel anser att de jobbar med frågorna i tillräcklig omfattning.

Ekonomiska resurser anges som det största hindret för att öka insatserna. Även personella resurser (som ju ofta är av ekonomisk art) och kompetens anges som hinder för ökade insatser. Av svaren framgår i övrigt att det främst handlar om att integrera arbetet i hela organisationen och att det behövs större acceptans för frågorna som en naturlig och viktig del i arbetet. En aktör poängterar att det krävs engagemang från avdelningarna men att internationellt samarbete ligger utanför de styrdokument som styr verksamheten. En aktör menar att det är en prioriteringsfråga och ett svar anger ledning och styrning som ett hinder.

En regional aktör anger att de precis har lanserat ett Mål 2 projekt för att "komma till rätta" med mycket av de brister som finns.

#### *Hur anser ni att samarbetet med de statliga aktörerna fungerar i det internationella arbetet?*

Här fanns fem svarsalternativ; mycket bra, bra, varken bra eller dåligt, dåligt och mycket dåligt. De flesta, 8 av 15, anser att samarbetet fungerar varken bra eller dåligt, sex av femton tycker att samarbetet fungerar bra och en svarande anser att samarbetet fungerar dåligt.

Av kommentarerna framgår att bilden varierar från att det inte finns något samarbete till att samarbetet fungerar bra. Det skiljer sig också mellan myndigheter, med en del fungerar det bra, medan andra myndigheter aldrig syns till. Några saknar en dialog om viktiga EU-frågor, t.ex. Europa 2020, och menar att regionerna skulle kunna vara mer delaktiga i statens internationella arbete. Vad händer t.ex. med sammanhållningspolitiken på nationell nivå just nu?

En annan åsikt som lyfts fram är att Sverige är internationellt känt för att "försvara EU arbetet" för sina egna aktörer genom att alltid göra EU regelverket svårare än det redan är. EU har många gånger "öppnare" öron och ögon än den nationella nivån.

### *Finns det någon insats eller något stöd som staten skulle kunna hjälpa till med?*

Staten skulle kunna tillsätta flera resurser och öka deras kompetens för att kunna utföra bättre EU- samarbete inom t.ex. Interreg (FLC).<sup>118</sup>

Staten kan också bidra med en öppnare och enklare dialog och ett reellt samarbete mellan stat och regioner/kommuner i alla de frågor där verksamheten finns på den regionala eller lokala nivån. Det behövs ett bättre utvecklat flernivåstyre där regionerna verkligen tillåts vara parter. Genomförande och uppfyllande av målsättningar (såsom EU 2020) kräver den regionala och lokala nivåns engagemang och deltagande. Staten har både ett sektoriellt helhetsansvar och ansvar för regional samordning.

Andra synpunkter som förs fram är att det på sikt behövs en kommunallag som speglar att Sverige är medlem i EU och att regioner och kommuner uppmanas vara aktiva där. Staten bör också kunna medverka till en bättre involvering av näringslivet i EU-finansierade projekt.

### *Sammanfattning och slutsatser*

Den bild som framkommer är att det i regionerna bedrivs ett omfattande samverkans- och projektarbete på den internationella scenen. Arbetet har utvecklats och växt kraftigt i omfattning och numera finns det i de flesta fall ett mer strategiskt tänkande som grund för arbetet och de mer konkreta projekten. De flesta regioner har en internationell strategi, riktlinjer, policies och/eller handlingsplaner för det internationella arbetet.

Hur arbetet är organiserat skiljer sig av naturliga skäl åt beroende på regionernas storlek, resurser, vilken organisation det handlar om och olika prioriteringar av arbetet. Samtliga 21 regioner driver antingen egna kontor eller deltar i samarbeten kring europakontor i Bryssel.

Den geografiska bredden har också ökat. Många aktörer deltar i ett flertal internationella nätverkssamarbeten. En stor del av projektsamarbetet genomförs inom ramen för de olika territoriella samarbetsprogrammen (interregprogrammen) och riktas främst mot närområdet, framför allt Östersjöområdet och Norge, men även övriga Europa och Asien, främst Kina, är relativt vanligt. Om man breddar frågorna utanför det direkta tillväxtarbetet finns även exempel på projekt där t.ex. Sydafrika och andra afrikanska länder är motparter.

Som skäl för samverkan anges att samverkan i sig ger ett mervärde som leder till nya kontakter och samverkan. Man samverkar och deltar i projekt och nätverk av fler skäl; för att skaffa sig erfarenheter och lära av andra, som omvärldsbevakning, för att påverka beslut, för att öka internationaliseringen av näringslivet, för att marknadsföra den egna regionen osv. Lärandet är en viktig del och ett viktigt syfte till samverkan och utbyte.

I kapitel 5 Kommunala och regionala uppfattningar ställdes en fråga kring vilka samarbeten som kommuner, län och regioner ansåg vara viktiga för att driva utvecklingsfrågor. Ett svarsalternativ var där *internationella samarbeten*. Av svaren framkommer att små kommuner rankar detta behov lägre än stora kommuner och den regionala nivån. Av materialet är det emellertid svårt att dra några slutsatser om orsakerna till dessa uppfattningar men tänkbara skäl skulle kunna vara brist på resurser i de mindre kommunerna, och/eller att det finns en överenskommelse att kommunerna ingår i det arbete som region-

<sup>118</sup> *Inför begäran om utbetalning av medel sker en nationell kontroll av nedlagda kostnader, "First Level Control" (FLC).*

erna bedriver. Det kan också ha att göra med att man helt enkelt inte bedömer internationella kontakter som lika viktiga som större kommuner och regioner.

Två tredjedelar av de svarande anser att de inte jobbar med internationella frågor i tillräcklig omfattning. Ekonomiska resurser anges som det största hindret för att öka insatserna.

Det tycks i många regioner finnas ett behov av att på ett tydligare sätt integrera arbetet med internationella frågor i övrig verksamhet. Av de lämnade svaren framgår att arbetet bedöms kunna bli effektivare genom ett mer strategiskt och genomtänkt arbete på hemmaplan, en bättre intern samordning och genom en bredare förankring inom de egna organisationerna.

Ett exempel på ovanstående är integrations- och mångfaldsfrågor, som i enkätsvaren inte ses som en naturlig del av det internationella arbetet. Svaren visar att de regionala aktörerna i liten utsträckning arbetar aktivt med integrations- och mångfaldsfrågor inom ramen för det internationella tillväxtarbetet. Integrations- och mångfaldsfrågor ses främst ur ett horisontellt perspektiv i arbetet med projekt och i verksamhetsplaner. Det är möjligt att svaret blivit annorlunda om frågan ställts med en bredare ingång, t.ex. hur de regionala aktörerna arbetar med integrations- och mångfaldsfrågor i det regionala tillväxtarbetet, och om frågan dessutom riktats mot aktörernas hela verksamhet. Här finns möjligen ett utrymme och en potential för förbättringar genom ett mer aktivt arbete med integrations- och mångfaldsfrågor även inom det internationella arbetsområdet.

Det framgår av uppdragsbeskrivningen att analysen ska identifiera eventuella utvecklingsbehov avseende kunskap och kompetens om internationalisering samt integration och mångfald på regional och nationell nivå. Av svaren framkommer emellertid ingen genomgående och tydlig bild av områden där det behövs förbättringar och behov av utveckling. Spännvidden mellan hur arbetet organiseras och genomförs i länen är stor, även om det också finns stora likheter. På några områden framkommer dock vissa behov av förbättringar. Ett sådant är arbetet med integrations- och mångfaldsfrågor där potentialen i detta perspektiv kan behöva lyftas även inom det internationella arbetet. Det tycks i många regioner också finnas ett behov av att på ett tydligare sätt integrera arbetet med internationella frågor i övrig verksamhet.

Några regionala aktörer tar upp flernivåstyre som ett område som behöver utvecklas. Av synpunkterna framgår att det behövs ett bättre utvecklat flernivåstyre där regionerna verkligen tillåts vara parter. Staten bör kunna bidra med en öppnare och enklare dialog och ett reellt samarbete mellan stat och regioner/kommuner i alla de frågor där verksamheten finns på den regionala eller lokala nivån. I Sverige är dock den kommunala självstyrelsen tämligen långtgående med ett stort ansvar hos kommunerna att själva forma inriktningen på verksamheten utifrån lokala prioriteringar och avvägningar.

## 8 Slutsatser och kommentarer

I detta kapitel redovisas några huvudslutsatser av det tidigare redovisade materialet. Kapitlet avslutas med några exempel på områden där fortsatta/fördjupade studier bedöms som intressanta.

### 8.1 Slutsatser

- En bild som framkommer från både kommunala och regionala företrädare är att det är svårt att peka ut en enskild faktor som den mest betydelsefulla för ett områdes tillväxt. Detsamma gäller också hämmande faktorer. Tvärtom anges ett batteri av faktorer som betydelsefulla eller hämmande för det egna områdets tillväxt och utveckling. Detta speglar komplexiteten i den regionala tillväxtpolitiken, där det är svårt att hitta en eller ett fåtal nyckelfaktorer för lokal och regional tillväxt, snarare betonas vikten av att arbeta med många samverkande faktorer.
- Som en konsekvens av detta betonas alltmer vikten av att kommunerna och regionerna arbetar utifrån de specifika förutsättningar som råder i den aktuella kommunen eller regionen. Det finns ingen standardmodell som passar alla, en typ av åtgärder som fungerar i en kommun behöver inte fungera i en annan. Av den anledningen bör främjandeinsatser från den nationella nivån inte vara för detaljerade utan lämna anpassningsutrymme till den lokala och regionala nivån.
- Kommunerna och regionerna förfogar över stora ekonomiska och personella resurser inom den regionala tillväxtpolitiken. Det finns dock betydande svårigheter att mäta hur stora dessa resurser är, särskilt på den kommunala nivån.
- Förenklat kan vi se av en genomgång av litteratur på området att forskningsläget är relativt tunt avseende vilken betydelse lokala aktörer har för lokal tillväxt. Förenklat kan man säga att det finns en stor mängd fallstudier, däremot saknas i grova drag mer systematiska studier som analyserar samband mellan åtgärder och effekter på framförallt den lokala nivån.
- Forskningen ger stöd för att tillit mellan företagare och organisationer samvarierar med tillväxt. Hög grad av tillit mellan medborgare/företagare och organisationer samvarierar med hög tillväxttakt. Ur ett lokalt perspektiv är detta intressant då tillit är en faktor som den egna kommunen kan påverka. Ett viktigt redskap för en kommun som vill arbeta med att skapa förtroenden/tillit är att verka för hög kvalitet inom kommunens kärnuppdrag samt att utveckla goda samarbetsformer inte minst med det lokala näringslivet. Generellt handlar det om förmågan att hantera verksamheten på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt.
- En verksamhet inom den kommunala kärnverksamheten som har stor betydelse ur ett tillväxtperspektiv är grund- och gymnasieskolan. Förutom det uppenbara att skolan har ett huvudansvar för elevernas inläring i de olika ämnena, har också skolan en betydelsefull roll när det gäller olika typer av attitydfrågor vilket på sikt har betydelse för den kultur som etableras inom ett område. Det kan exempelvis handla om attityder till företagande, den egna orten eller synen på det lokala näringslivet. I bredare bemärkelse kan det handla om individers (och företagens) inställning i olika etiska frågor, exempelvis tolerans, öppenhet eller inställningen till

inflyttare från andra delar av Sverige eller andra länder. En väl fungerande skola utgör även en viktig del av ett områdes sammantagna attraktionskraft.

- En hämmande faktor som utmärker sig i materialet är alternativet ”svag politisk enighet i den egna kommunen”. Glesbygdskommunerna anger, till skillnad från tätortskommunerna, att detta är en av de mer hämmande faktorerna. En möjlig slutsats av detta är att konflikter mellan enskilda förtroendevalda får större påverkan i mindre kommuner med färre förtroendevalda jämfört med större kommuner som i regel har fler förtroendevalda samt större politiska församlingar. En annan möjlig tolkning skulle kunna vara att större kommuner generellt har en striktare gräns mellan den politiska nivån och tjänstemannaorganisationen. Ett sådant antagande skulle innebära att konflikter mellan förtroendevalda inte slår igenom i förvaltningsorganisationen på samma sätt som exempelvis i en mindre kommun. En tredje tolkning kan vara att kommunens relativa betydelse i förhållande till näringslivet varierar med kommunens storlek, vilket skulle innebära att kommunens agerande och förmåga relativt sett är viktigare i små kommuner jämfört med större där det i högre utsträckning finns privata aktörer som driver utvecklingen.
- Överlag anser både regionala och kommunala företrädare att tillväxt- och utvecklingsprogrammen på regional och kommunal nivå är viktiga för det egna områdets utveckling. Kommunerna anser att den kommunala översiktsplanen är det viktigaste programmet, medan de regionala företrädarna anger de regionala utvecklingsprogrammen som viktigast.
- Kommunerna och regionerna förefaller också i hög grad ha en samsyn om vilka insatsområden som bör prioriteras inom det regionala tillväxtarbetet. I stort sett ingen kommun eller region har angett att de anser sig vara oeniga med regionen eller kommunerna om vilka insatsområden som bör prioriteras.
- Samtidigt framkommer vid enskilda samtal med kommunala aktörer en mer splittad bild när det gäller synen på de nationella och regionala tillväxtprogrammen. Vissa anser att de nationella och regionala tillväxtprogrammen saknar betydelse. En preliminär slutsats är att det föreligger en skevhet i kunskaperna om systemet. Indikativt verkar de olika tillväxtprogrammen inte uppfattas som lika betydelsefulla i de mindre kommunerna som i de större. En förklaring skulle kunna vara bristande resurser, inte minst personellt. En effekt av detta skulle kunna vara att dessa kommuner har svårare att navigera i de olika programmen och därmed också svårare att använda sig av de ekonomiska resurser som finns till förfogande för programmets genomförande, inte minst strukturfonderna.
- Indikationer finns även på att de mindre glesbygdskommunerna har bristande resurser när det gäller såväl analys- som genomförandekapacitet.
- En ständigt aktuell fråga handlar om kapitalförsörjning och i debatten omnämns då och då problem med bristande kapitalförsörjning. I en första övergripande bild som framkom inom ramen för denna undersökning signalerade såväl kommunala som regionala företrädare att de upplevde bristande kapitalförsörjning som en av de mer hämmande faktorerna för det egna områdets utveckling och tillväxt. Vid en fördjupad granskning framkom en mer nyanserad bild vilken inte ger stöd för att det finns ett reellt kapitalförsörjningsproblem. Däremot indikerar den fördjupade undersökningen att det finns problem med säkerheter för lån i glesbygdsområden mestadels beroende på låga fastighetsvärden. Det bedöms även föreligga en viss

kunskapsbrist såväl hos företagen avseende vilka finansieringsmöjligheter som finns, som hos bankerna när det gäller deras kunskaper om det lokala näringslivet.

- De regionala aktörerna bedriver ett omfattande samverkans- och projektarbete på den internationella scenen. Arbetet har utvecklats och växt kraftigt i omfattning och numera finns det i de flesta fall ett mer strategiskt tänkande som grund för arbetet och de mer konkreta projekten. De flesta regioner har en internationell strategi, riktlinjer, policys och/eller handlingsplaner för det internationella arbetet.
- Samtliga 21 regionala aktörer driver antingen egna kontor eller deltar i samarbeten kring europakontor i Bryssel.
- Däremot tycks de regionala aktörerna inte arbeta aktivt med integrations- och mångfaldsfrågor inom ramen för det internationella arbetet. Detta indikerar att dessa frågor inte i tillräcklig omfattning ses som en resurs ur ett tillväxtperspektiv.
- Det tycks i många regioner finnas ett behov av att på ett tydligare sätt integrera arbetet med internationella frågor i övrig verksamhet. Genom ett mer strategiskt och genomtänkt arbete på hemmaplan, en bättre intern samordning och genom en bredare förankring inom de egna organisationerna skulle arbetet kunna bli effektivare.

Avslutningsvis har det inom detta uppdrag framkommit indikationer som pekar på att mindre glesbygdskommuner, i vart fall till viss del, har bristande analys och genomföranderesurser. En effekt av det skulle kunna vara att den tillväxtpotential som finns inte kan tas tillvara fullt ut i alla delar av landet.

En annan iakttagelse är att många kommuner, trots ökat samarbete med grannkommuner, är tämligen lokala. Det förefaller finnas utvecklingspotentialer i att ytterligare stimulera samarbeten över större områden, såväl inom som utanför landet. Tillväxtanalys bedömer därför att det finns skäl att studera våra grannländers nationella initiativ för att stärka den lokala nivån närmare.

## 8.2 Eventuella fortsatta studier

Som tidigare nämnt är avsikten med denna rapport att skapa en tämligen bred kunskapsplattform i frågor om kommuner och regioner i det regionala tillväxtarbetet. Med anledning av det material som redovisas i denna rapport kan vi identifiera ett antal möjliga fördjupningsområden. Dessa redovisas nedan mycket kortfattat:

Ett resultat av denna studie är att det förefaller finnas behov av ytterligare forskning för att studera *samband mellan tillväxtpolitiska insatser och resultat* framförallt på den lokala nivån. Inom detta uppdrag har vissa preliminära resultat redovisats som pekar på svaga statistiska samband mellan enskilda faktorer som den lokala nivån själv kan påverka och tillväxt. Det bör därför vara intressant att gå vidare i dessa ansatser och studera hur ”effektiva och kontextanpassade kombinationer/insatspaket” samvarierar med hållbar tillväxt.

Utifrån de verktyg som den lokala nivån har till förfogande är kanske det kommunala planmonopolet det mest kraftfulla. Samtidigt förefaller den *fysiska planeringen* i vissa fall bedrivas skild från andra utvecklings- och tillväxtinsatser, och ibland också från ambitionen att ställa om i riktning mot en hållbar utveckling. Detta skulle kunna motivera studier som belyser betydelsen av den fysiska planeringen som ett verktyg för lokal tillväxt och hållbar utveckling. I detta sammanhang bedöms de kommunala översiktplanerna vara ett viktigt verktyg.

Som tidigare nämnts var avsikten med denna rapport att upparbeta en kunskapsplattform om de kommunala och regionala aktörernas arbete inom den regionala tillväxtpolitiken. Rapporten pekar på att dessa aktörer står för en betydande del av de tillväxtinriktade insatserna. Tillväxtanalys bedömer därför att det finns skäl att fortsätta att utveckla kunskap om Sveriges "institutionella kapacitet", det vill säga förmågan att utveckla och genomföra politik. Denna kunskap kan tjäna som ett av flera underlag för att utveckla den svenska sektorsamordningen och flernivåstyrningen och därigenom, enligt OECD:s Territorial Review, bidra till att ytterligare effektivisera tillväxtpolitiken.

En viktig tillväxt- och utvecklingsfråga är *tillgången på arbetskraft*. Redan nu märks svårigheter i vissa områden när det gäller att rekrytera personal, såväl inom näringslivet som inom den offentliga sektorn. Dessa svårigheter förväntas öka under de kommande åren. Samtidigt finns indikationer på att den lokala nivån upplever att det finns brister i systemen för att fånga upp de lediga platserna. Detta skulle motivera en granskning av om lediga platser inte utannonseras och i sådana fall vilka orsakerna kan vara, samt att bedöma i vilken omfattning det i sådana fall förekommer.

I denna studie har en översiktlig undersökning gjorts om *regionernas internationella arbete*. Tillväxtanalys bedömer att det finns skäl att fördjupa denna studie något för att få en djupare bild av hur det internationella arbetet bedrivs, erfarenheter, möjligheter och hinder.

BILAGOR, finns att ladda ner på hemsidan [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

1. Webbaserad enkät till samtliga kommuner och regionala aktörer med det regionala utvecklingsansvaret – metodbeskrivning
2. Frågor riktade till kommunala och regionala aktörer med det regionala utvecklingsansvaret
3. Intervjuundersökning riktad till kommuner och lokala bankkontor om kapitalförsörjningsfrågor – metodbeskrivning
4. Intervjufrågor riktad till kommuner och lokala bankkontor om kapitalförsörjningsfrågor
5. Fördjupning kapitalförsörjning
6. Sammanställning av synpunkter och svar på enkätfrågor om de regionala aktörernas arbete med internationella frågor i tillväxtarbetet
7. Enkät om regionernas internationella arbete inom det regionala tillväxtarbetet.
8. Fakta, nystartade företag



## Källor

- Ali, Abdeweli M (2003). *Institutional Differences as Sources of Growth Differences*. Atlantic Economic Journal, 31, 348-362
- Amit R, Brander J & Zott C, (1998). *Why do venture capital firms exist? Theory and canadian evidence*. I *Journal of Business Venturing*, vol. 13(6), sid: 441-466
- Andersson L-F, (2007), *Företagsdynamik och tillväxt. En kartläggning och analys av företagsdynamik och arbetsproduktivitetstillväxt i Sverige*. ITPS A 2006:016. Östersund: ITPS
- Andréasson, Johan och Emilie af Jochnick (2010). *Långt ifrån lagom 2: Vad hände sedan. Uppföljande granskning av kommunala satsningar i kristider*. Stockholm: Timbro
- Bergh, Andreas (2008). *Tillväxtfrämjande åtgärder: Vad kan politiker göra och på vilken nivå ska det ske?* .Stockholm: KPMG.
- Bergh, Andreas (2009). *Effektivitetshöjande reformer: Vad är det?*, i Santesson-Wilson, Peter och Gissur Ó Erlingsson (red) *Reform: Om förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts
- Berggren, Christian, Göran Brulin och Lise-Lotte Gustafsson (1998). *Från Italien till Gnosjö: Om det sociala kapitalets betydelse för livskraftiga industriella regioner*. Rapport nr 2. Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning
- Berggren, Niclas (2003). *Ekonomisk frihet, tillväxt och jämlikhet*. Ekonomisk Debatt, 31(3), 47-58
- Berggren, Niclas och Henrik Jordahl (2006). *Tillitens ekonomi*. Ekonomisk Debatt 34(3), 41-54
- Berggren, Niclas, Mikael Elinder och Henrik Jordahl (2008). *Trust and Growth: A Shaky Relationship*. Empirical Economics, 35(2), 251-274.
- Borrás, Susana och Dimitri Tsagdis (2008). *Cluster Policies in Europe: Firms, Institutions, and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar
- Bowler, Shaun och Jeffrey A. Karp (2004). *Politicians, Scandals, and Trust in Government*. Political Studies 26(3): 271–287
- Brorström, Björn och Marianne Leffler (1999). *Världens rikaste kommun: Institutionernas betydelse för kommunal utveckling*. Kommunal Ekonomi och Politik 3(4), 27-57
- Brorström, Björn och Sven Siverbo (2008). *Institutioner och individer: Om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Cameron, Rondo (2001). *Världens ekonomiska historia från urtid till nutid*. Lund: Studentlitteratur.
- Coenen, Lars, och Jerker Moodysson (2009). *Putting Constructed Regional Advantage into Swedish Practice*. European Planning Studies, 17(4), 587-604
- Cooke, Philip och Kevin Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press
- Cornwall J, (2010). *Bootstrapping*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall

- Cressy R & Olofsson C, (1996). *Financial Conditions for SMEs in Sweden*. I Cressy R, Gandemo B & Olofsson C (eds.), *Financing SMEs - a comparative perspective*. Stockholm: Nutek
- Crouch, Colin och Helmut Voelzkow (2009). *Innovation in Local Economies: Germany in a Comparative Context*. Oxford: Oxford University Press
- Dannestam, Tove (2009). *Stadspolitik i Malmö*. Lund: Lund Political Studies
- della Porta, Donatella och Alberto Vanucci (1997). *The Perverse Effects of Political Corruption*. *Political Studies* 45(3): 516-538
- Doucouliafos, Chris och Mehmet Ali Ulubasoglu (2006). *Economic Freedom and Economic Growth: Does Specification Make a Difference?* *European Journal of Political Economy*, 22, 60-81
- Ds 2009:69. *Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*
- DS 1999:50. Regionalpolitiken. *En ESO-rapport om tro och vetande*
- Ekstedt, Eskil och Lars-Erik Wolvén, red. (2003). *Relationsbyggande för ekonomisk utveckling. Från idéer om ekonomisk utveckling till lokalt utvecklingsarbete i Norrlands inland*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet
- Erixon, Olof (2003). *Potential för tillväxt: Om konkurrensutsättning i den offentliga sektorn*. Stockholm: Svenskt Näringsliv
- Erlingsson, Gissur Ó (1999). *Regional pånyttfödelse: Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling – en analys av ett forskningsområde*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Erlingsson, Gissur Ó (2001). *Kommundelningseffekter*, i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt*. Stockholm: Fritzes
- Erlingsson, Gissur Ó. (2002). *Spelar representation av nya, lokala partier någon roll, och i så fall vilken?* *Kommunal Ekonomi och Politik* 6(1), 7-34
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen och David Soskice (2001). *Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State*, i Hall, Peter och David Soskice (red.) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Competitive Advantage*. Oxford: Oxford University Press
- Etzkowitz, Henry och Leydesdorff Loet (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and Mode 2 to a Triple Helix of university–industry–government relations*. *Research Policy*, 29(2), 109-123
- Farole, Thomas et al (2009). *Cohesion policy in the European union: Growth, Geography, Institutions*. Report working paper. *Journal of common market studies*. Revised version 2011
- Farrell, Henry och Jack Knight (2003). *Trust, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis*. *Politics & Society* 31(4) 537-566
- Finansdepartementet (2010). *Länsstyrelserna i världen. Länsstyrelsernas internationella verksamhet*

- Furåker, Bengt (1984). *Vad gör kommunerna i näringslivet?* Umeå: Umeå Universitet.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell (2010). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Glaeser, Edward (2005). *Review of Richard Floridas The Rise of the Creative Class*. *Regional Science and Urban Economics* 34, 593-596
- Glesbygdsverket (2006). *Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder*
- Glesbygdsverket (2007). *Starta, leva, växa*. Östersund: Glesbygdsverket
- Glesbygdsverket (2008). *Sveriges gles- och landsbygder 2008*
- Gustavsson, Magnus och Henrik Jordahl (2008). *Inequality and Trust in Sweden: Some Inequalities are More Harmful than Others*. *Journal of Public Economics* 92 (1-2), 348-365
- Hall, Peter and David Soskice (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitive Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Henning, Roger (1987). *Näringspolitik i obalans*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Henning, Martin, Jerker Moodysson och Magnus Nilsson (2010). *Innovation och regional omvandling: från skånska kluster till nya kombinationer*. Malmö: Region Skåne.
- Hutchinson P & Ray G, (1986), "Surviving the Financial Stress of Small Enterprise Growth". I Stanworth J & Watkins D (eds.), *The Survival of the Small Firm. Volume 1: The Economics of Survival and Entrepreneurship*, sid. 53-71. Aldershot: Gower Publishing.
- Huvudrapport maj 2006. Östersund: Glesbygdsverket.
- Hyltner, Mårten och Mischa Velasco (1999). *Kommunala bolag – ett laglöst land*. Stockholm: Den Nya Valfärden
- Häggrot Sören, (2005). *Staten och kommunerna*. Stockholm. Skriftserie under Ansvarskommittén
- Isaksson A, (1998), "Venture Capital - begrepp och definitioner". *Svenska Riskkapitalföreningens årsbok 1998*. Stockholm: SVCA
- Jacobsson, Bengt (1989). *Konsten att reagera*. Intressen, institutioner och näringspolitik. Stockholm: Carlssons
- Jain, Arvind K (2001). *Corruption: A Review*. *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121
- Johannisson, Bengt (2006). *Den lokala ekonomins kraftkällor*, i NUTEK (2006) *Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling
- Johansson, Jörgen (1995). *Europeiska regioner: Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro: Örebro Studies
- Karlsson, Charlie (1994). *Regioner och nätverk i Europa - En forskningsöversikt*. Stockholm: Landstingsförbundet

- Karppi, I. (ed) (2000). *Kaupunkiohjelmata kaupunkipoliitikan toteuttajina, Kaupunkiohjelmamennettelyn arviointi 1999*. Sisäasiainministeriön Aluekehitysosaston julkaisuja 5/2000
- Konkurrensverket (2008). *Offentlig upphandling och offentliga inköp, en forskningsrapport*
- Landström H, (2003). *De små företagens kapitalförsörjning - kunskaper och implikationer*. I Landström H (red), *Småföretaget och kapitalet*. Sid: 11-18. Stockholm: SNS Förlag
- Legné, Mattias (2010). *Regeneration, Quarterization and Historic Preservation in Urban Sweden: Norrköping, 1970-2010*, i Legné, Mattias och Davide Ponzini (red.) *Cultural Quarters and Urban Transformation: International Perspectives*. Klintehamn: Gotlandica Förlag
- Lidström, Anders (2008). *Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden*. Scandinavian Political Studies 31(4), 384-407
- Lidström, Anders och Katarina Roos (2010). *Hur varierar lokalpolitikens legitimitet?*, i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts
- Lindberg, Henrik (2002). *Att möta krisen. Politikbyte på lokal nivå under industrikrisen i Söderhamn 1975-1985*. Ekonomisk-historia institutionen: Uppsala universitet
- Lindkvist Ulf, (2000). *Kommunala befogenheter*. Nordstedts 2000
- Lisberg Jensen, Ebba och Ouis, Pernilla, red. (2008). *Inne och ute i Malmö: Studier av urbana förändringsprocesser*. Malmö: Malmö University Publications in Urban Studies
- Lundequist, Per och Dominic Power (2002). *Putting Porter into Practice: Practices of Regional Cluster Building: Evidence from Sweden*. European Planning Studies, 10(6), 685-704
- Lundin, Olle (2010). *Revisionen reviderad: En rapport om en kommunal angelägenhet*. ESO-rapport 2010:6. Stockholm: Fritzes
- Lundqvist, Karl-Johan och Lars-Olof Olander (2009). *Tillväxt, cykler och kriser: Nationell omvandling och regional utveckling under tre decennier*. Rapporter och Notiser 170. Lund: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet
- Länsstyrelsen Örebro län (2009). *Svälj och välj. En förstudie om länsstyrelsens möjligheter att bedriva ett långsiktigt internationellt utvecklingsarbete med finansiering från strukturfonderna m.m.*
- Martin, Roman, Jerker Moodysson och Elena Zukauskaitė (2010). *Regional Innovation Policy beyond 'Best Practice: Lessons from Sweden*, Kommande i Journal of the Knowledge Economy
- McCallion, M. S. (2007). *Multi-level governance in Sweden?* Regional & Federal Studies, 17(3), 335-351
- Myers S C, (1984). *The Capital Structure Puzzle*. Working Paper No. 1393. National Bureau of Economic Research

- Nauwelaers, Claire och René Wintjes (2002). *Innovating SMEs and Regions: The Need for Policy Intelligence and Interactive Policies*. *Technology Analysis & Strategic Management*, 14(2): 201-215
- Niedomysl Thomas (2004). *Evaluating the effects of place marketing campaigns on interregional migration in Sweden*. *Environment and Planning A* 36(11) 1991-2009
- Nielsen, Peder (2003). *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Nightingale P, Murray G, Cowling M, Baden-Fuller C, Mason C, Siepel J, Hopkins M, & Dannreuth C, (2009). *From Funding Gaps to Thin Markets: UK Government Support for Early Stage Venture Capital*. London: NESTA & BVCA
- Nilsson, Magnus och Perh Granfalk (2005). *Solna: Från kris till mönsterkommun*. Timbro Briefing Papers nr 6. Stockholm: Timbro
- Nilsson, Jan-Evert (2008). *Regional tillväxtpolitik – det politiskt möjliga*, i Giertz, Erik (red.) *När Sverige förändrades*. Lund: Studentlitteratur
- Nordlandsforskning. Paul Olav Berg. *Regionalpolitisk avdelning – en vital 20-åring*. NF-artikler/foredrag nr.2005/98
- Norrbottnens läns landsting. *Regional utveckling på distans*. Landstingsdirektörens stab. Regionala enheten
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Norsk senter for bygdeforskning, (2010), *Små samfunn tar sats, Sluttrapport fra følgeevalueringen av Regjeringens Småsamfunnssatsning*
- Olofsson C & Berggren B (1998). De mindre företagens finansiella villkor - en replikstudie. *Working Report* 1998:102, CEF, Uppsala Universitet
- Olsson, Amy Rader and Westlund, Hans (2011), *Measuring political entrepreneurship: an empirical study of Swedish municipalities*. Paper prepared for the 50 th Golden Anniversary Meeting of the Western Regional Science Association, Monterey, California 2011
- Olsson, Jan (1995). *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro: Örebro Studies
- Oughton, Christine, Mikel Landabaso och Kevin Morgan (2002). *The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy*. *Journal of Technology Transfer*, 27, 97-110
- Pierre, Jon (1992). *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, Jon (1995a). *Kommunal näringspolitik under strukturovandlingen – Kommunförbundets enkätundersökning 1994*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Persson, Bo (2010). *Lokal och regional tillväxtpolitik: Konkurrens, samarbete, utveckling*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier

- Pettersson, Lars och Daniel Sjölin (2002). *Socialt kapital, nyföretagande och ekonomisk tillväxt: En jämförelse mellan några kommuner i Östersundsregionen*. Lund Papers in Economic History nr 72. Lund: Institutionen för ekonomisk historia
- Putnam, Robert (1996). *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag
- Regeringen, *Landsbygden och ett välmående Finland, Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2009-2013*
- Regeringens proposition 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*
- Regeringens proposition 2007/08:1, Utgiftsområde 19
- Regeringens proposition 2010/11:1, Utgiftsområde 19
- Regeringen (2007). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*
- Regeringens skrivelse 2009/10:221. *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning*
- Rickne, A., L. Coenen, A. Schenkel, R. Teigland och J. Vang (2009). *Conceptualizing and measuring operative interaction and collective action in a region*. Stockholm: The Dahmén Institute
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- SCB (2010). *Kommunernas hushållning med resurser 2009*
- SOU 2003:29. *Mot en ny landsbygdspolitik*. Stockholm: Fritzes
- SOU 2007:10. Ansvarskommitténs slutbetänkande. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- SOU 2007:13. Ansvarskommittén. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Sekretariatsrapport nr. 3
- Stenkula, Mikael och Gustav Hansson (2010). *Städer och tillväxt: Vad säger forskningen?* Dnr 2010/065. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
- Stiglitz JE & Weiss A, (1981). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, I *American Economic Review*, vol. 71(3), sid: 393-410
- Strömberg Lars och Westerståhl Jörgen, (1993). *Utvärdering av 1974 års indelningsreform*. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen
- Strömberg, Thord (2005). *New Logo: Industristaden byter skinn*, i Berglund, Mats (red.) *Sakta vi gå genom stan: Stadshistoriska studier tillägnade Lars Nilsson*. Stockholm: Monografier utgivna av Stockholms Stad

- Sundström, Björn och Lennart Tingvall (2006). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie
- Svenskt Näringsliv (2010). *Kommunal upphandling – vad tycks?*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2004). *Jag hör av mig när jag känner mig redo*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). Nationsgränsöverskridande samverkan
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *Tillväxtens mekanismer. Från ett lokalt och regionalt perspektiv*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Bättre företagsklimat – kommunens tillgänglighet och service*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Räkna räkna ranka, En rapport om att mäta företagsklimatet i kommunerna*. Stockholm
- SWECO EuroFutures (2008). *Strukturfonder för kompletterande kapitalförsörjning i Sverige. En sammanfattning av åtta behovsstudier inför ett JEREMIE-initiativ*. Stockholm: Nutek/Almi
- Tillväxtanalys (2009). *Staten och riskkapitalet*
- Tillväxtanalys (2010). *Regional tillväxt 2010, En rapport om tillstånd och utveckling i och inom Sveriges FA-regioner*. Rapport 2010:12
- Tillväxtanalys (2010). *Regionernas arbetskraftsförsörjning, en analys av nuvarande och framtida kompetens- och arbetskraftsförsörjning i Sveriges FA-regioner*
- Tillväxtanalys (2011). *Merkostnader pga. ogynnsam bebyggelsestruktur*
- Torége Jan, Norberg & Måns, Lexén Roland (2005). *Spela roll – en bok om lokal och regional utveckling*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting och Arena för Tillväxt
- Tucker J & Lean J, (2003). *Small firm finance and public policy*. I *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 10(1), sid: 50-61
- Tödtling, Franz och Michaela Trippel (2005). *One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy Approach*. *Research Policy* 34(8): 1203-1219
- Waldenström, Daniel (2005). *Privat äganderätt och ekonomisk tillväxt*, i Niclas Berggren och Nils Karlson (red.), *Äganderättens grunder och konsekvenser*. Stockholm: Ratio.
- Westholm, Erik (1999). *Kompetens för den nya regionalpolitiken*. *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift*, 28, s.23-36
- Wetterberg, Gunnar (2000). *Kommunerna*. Stockholm: SNS
- Whitley, Richard (2000). *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press
- Williamson OE, (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press
- Winborg J & Landström H, (2001). *Financial bootstrapping in small businesses*. I *Journal of Business Venturing*, vol. 16(3), sid: 235-254

- Winborg J, (2000). *Financing small businesses: developing our understanding of financial bootstrapping behavior*. Avhandling. Lund: Lunds Universitet
- Winborg J, (2009). *Use of financial bootstrapping in new businesses: a question of last resort?* I *Venture capital*, vol. 11(1), sid: 71-83
- Zak, Paul J. och Stephen Knack (2001). *Trust and Growth*. *Economic Journal* 111 (470), 295–321
- Zetterberg, Hans L. (2000). *Den kommunala maktbjässens bolag*. *Dagens Nyheter* 2000-01-14, DN-debatt

## Webbkällor

- <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2498/a/91394>
- <http://www.region.sormland.se/subpage.aspx?menuid=0&articleid=63459>
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd.html?id=504>
- [http://www.scb.se/Pages/Product\\_11894.aspx](http://www.scb.se/Pages/Product_11894.aspx)
- <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18043/2010-6-2.pdf>
- [http://www.sou.gov.se/utjamning/pdf/rapport%20Inkomstutj%202010\\_5.pdf](http://www.sou.gov.se/utjamning/pdf/rapport%20Inkomstutj%202010_5.pdf)
- [http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/metod-for-rankingen\\_12679.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/metod-for-rankingen_12679.html)
- <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/33/07/ef891a78.pdf>
- <http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2149>
- <http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2163>
- [http://www.tem.fi/?94489\\_m=97376&l=sv&s=3101](http://www.tem.fi/?94489_m=97376&l=sv&s=3101)
- [http://www.tem.fi/index.phtml?101919\\_m=100178&l=sv&s=4265](http://www.tem.fi/index.phtml?101919_m=100178&l=sv&s=4265)
- <http://www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/publikationer-arkiv/gbv/arsbocker/2001/arsbok-2001-01.pdf>
- <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/regionalutveckling/stodforregionalavarselsamordnare.4.4f9fd2c7123e067bdde80006974.html>
- [http://www.vimmerby.se/PageFiles/1762/%c3%b6p\\_2007\\_070607\\_lupen\\_klar.pdf](http://www.vimmerby.se/PageFiles/1762/%c3%b6p_2007_070607_lupen_klar.pdf)





**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasília, Bryssel, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar, analyser och internationellt kontaktskapande och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser
- tillhandahålla globala mötesplatser och främja internationellt kontaktskapande inom tillväxtpolitiken

#### **Om rapportserien:**

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

#### **Övriga serier:**

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Omslagsfoto: Hans Berggren/Johnér