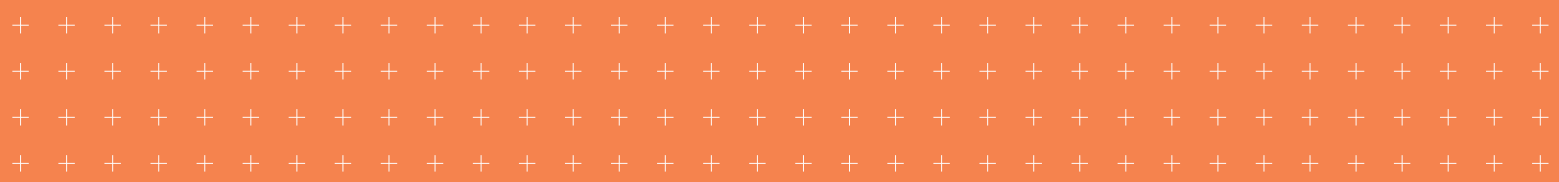


# Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft

Effektutvärdering av de regionala  
strukturfondsprogrammets bidrag  
till strukturförändring

Rapport 0147



*En investering för framtiden*



# **Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft**

Effektutvärdering av de regionala  
strukturfondsprogrammets bidrag  
till strukturförändring

Rapport 0147

**Tillväxtverkets publikationer**

finns att beställa eller ladda ner som pdf på [tillvaxtverket.se/publikationer](http://tillvaxtverket.se/publikationer). Där finns även material som gavs ut av Nutek

**© Tillväxtverket**

Upplaga: 200 ex, därefter tryck vid behov  
Stockholm, februari 2012  
Produktion: Ordförandet AB  
Tryck: DanagårdLitho  
ISBN 978-91-86987-73-2  
Rapport 0147

**Har du frågor om denna publikation, kontakta:**

Ingela Wahlgren  
Telefon, växel 08-681 91 00

# Förord

Programperioden 2007–2013 med EU:s strukturfonder har kommissionen anvisat ongoing evaluation/följeforskning som utvärderingsmetod. Utvärdering och fölieforskning ska utgå från beprövad erfarenhet och vila på vetenskaplig grund. Fölieforskning bedrivs på flera nivåer – av genomförandeorganisationen, i utvärderingen av de åtta programmen och av stora strategiska projekt. För att säkra kvalitén i utvärderingsarbetet har bl.a. en gemensam kurs i Lärande utvärdering tagits fram med Socialfonden. Fölieforskningen syftar till fortlöpande förbättringar och kvalitetssäkring. Den verkligt stora utmaningen för fölieforskningen är att se till att erfarenheter och kunskaper återförs till regionala utvecklingsaktörer samt till strukturfondspartnerskapen som prioriterar bland projektansökningarna. Genomgående krav på alla insatser är att de ska främja integration och mångfald, jämställdhet och miljömässigt uthållig utveckling.

Ambitionen denna programperiod är att verkligen se till att det levereras i enlighet med målen för insatsområdena. I enlighet med den utvärderingsplan som har styrt fölieforskningen programperioden 2007–2013 redovisas här den avslutande "effektutvärderingen" av de regionala strukturfondsprogrammen. Uppgiften i effektutvärderingen har varit att se om det svenska genomförandet, i linje med den nationella strategin, har bidragit till strukturuomvandling mot regional tillväxt, innovation, ökad tillgänglighet och regional attraktivitet.

Kan det svenska genomförandet av strukturfonderna programperioden 2007–2013 sägas utgöra ett exempel som visar att sammanhållningspolitiken går att använda för strukturuomvandling mot regional, nationell och europeisk tillväxt och sysselsättningskapande? Vad borde man använda strukturfonderna i Sverige till, programperioden 2014–2020?

Oxford Research har haft uppdraget att göra effektutvärderingen. Konsulterna Ylva Grauers, Emilia Johansson och Henry Tham har under Bengt Wittboms projektledning genomfört uppdraget och står som författare till rapporten och dess slutsatser. Vetenskapligt stöd till effektutvärderarna har varit professor Magnus Klofsten vid Linköpings universitet och professor Håkan Ylinenpää vid Luleå tekniska universitet.

## **Göran Brulin**

Ansvarig för fölieforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen, Tillväxtverket

# Sammanfattning

Oxford Research har haft i uppdrag att utvärdera om och hur de regionala strukturfondsprogrammen har bidragit och kan förväntas bidra till långsiktig strukturförändring för konkurrenskraftigare regioner i linje med nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 – det övergripande styrdokumentet. Denna effektutvärdering grundar sig på följeforskningens resultat och på analyser av programmets strategiska påverkan på regional tillväxt. Analyserna baseras på de faktorer som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet är avgörande för strukturförändrande påverkan på regioners tillväxt och konkurrenskraft. Dessa faktorer ligger i linje med nationella strategin i sina riktlinjer till programmen inför deras planering.

## Övergripande slutsatser

- De åtta regionala strukturfondsprogrammets inriktning har, i jämförelse med tidigare programperiod, förändrats i riktning mot strukturförändring, påverkan på näringslivet och företagens konkurrenskraft, vilket förväntas leda till ökad regional och nationell tillväxt. Denna effektutvärdering visar att de som svarar för att planera och genomföra programmen har börjat utveckla strategier, och i några programområden också verktyg, som på sikt effektivt kan medverka till att de övergripande målen om regional konkurrenskraft, entreprenörskap och innovation har förutsättningar att nås.
- Programmets inriktning har smalnats av och koncentrerats i jämförelse med tidigare programperiod. Nu sker arbetet i betydligt högre utsträckning genom insatser som direkt och indirekt medverkar till att företag och näringsliv och regioner ska genomföra strukturförändringar i riktning mot ökad konkurrenskraft och förbättrad förmåga att utveckla långsiktigt hållbar tillväxt.
- Programmets insatser har koncentrerats mot, för regionerna starka branscher och kunskapsområden. Det medför att företagen inom dessa branscher och kunskapsområden kan stärkas regionalt och nationellt.
- Programmen förutsätter medfinansiering, från till största del, de lokala och regionala aktörerna. En markant andel av de tillgängliga medlen för regional utveckling används som medfinansiering till de regionala strukturfondsprogrammen. Det leder till att program-

men blir styrande för inriktningen på de insatser som genomförs i regionerna för att främja regional utveckling. Programmens inriktning mot att åstadkomma strukturförändringar som leder fram till stärkt konkurrenskraft och långsiktigt hållbar tillväxt får därmed stor genomslagskraft i regionerna.

- Programmen har verkat för ökad regional omvandlingsförmåga. Lärdomar om strukturförändrande angreppssätt för programmen kan särskilt dras från Skåne och Blekinge, Småland och Öarna, Norra Mellansverige samt från Stockholm. I dessa regioner sker arbetet med hjälp av tydliga strategier för valda investeringar samtidigt som verktyg för att genomföra dessa har använts.
- Lärdomen är att de regioner inom EU som lyckats bättre än andra med att förändra strukturer är de regioner som haft partnerskap som under längre tid haft en god samverkan samt att det funnits verktyg för att förverkliga de prioriteringar som partnerskapen lagt fast. Denna lärdom stöds av utvärderingar på Europeanivå av framgångsrika strukturfondsprogram. De svenska programområden som arbetat strategiskt med strukturförändringar skulle därmed ha potential att bidra med lärdomar ur ett europeiskt perspektiv.

### **Slutsatser**

- De operativa programmens genomförande har inriktats mot strukturförändringar som gynnar konkurrenskraft och tillväxt i linje med nationella strategin. Programmen har verkat för ökad regional omvandlingsförmåga genom att utveckla nya branscher och kunskapsområden. Ett breddat näringsliv regionalt kan förväntas vara mer tåligt för externa chocker.
- De åtta programmen har bedömt sig ha styrkepositioner inom ett stort antal, fem till tio, branscher och kunskapsområden, vilka alltför ofta överlappar varandra. Bredden och överlappningen av branscher riskerar att minska den positiva effekten på regionernas konkurrenskraft och tillväxt. En viktig orsak till detta är att de analyser som legat till grund för programmens prioriteringar i allt för liten utsträckning har vägt in styrkeområden för andra regioner, nationellt och internationellt. Under arbetet med att utforma programmen och i valet av prioriteringar har regionerna inte tillräckligt ställt sig frågor som: Hur stark är den egna regionens styrkeposi-

tion jämfört med andras? Vilka är regionens unika fördelar – kompetensmässigt och i innovationskapacitet – jämfört med omvärlden? Vilka förutsättningar har satsningar inom regionen att lyckas i ljuset av det näringsliv som vi har att utgå ifrån?

- Ökade resurser för användning av expertis inom regional tillväxt och inom de branscher som omfattas av program och projekt skulle möjliggöra bättre analyser av enskilda regioners konkurrensfördelar och mer adekvata avgöranden om vilka projekt som kan medverka till konkurrenskraft och tillväxt.
- Regionala innovativa miljöer och innovationer har icke desto mindre utvecklats med stöd av programmen. Insatsernas inriktning har i hög grad styrts av akademins behov och intresse av deltagande, kanske i alltför hög utsträckning. I de områden där akademien har identifierat mervärden av att delta har insatserna i för hög utsträckning varit inriktade mot att utveckla ny kunskap och i för liten utsträckning mot kommersialisering. I de områden där akademien inte har sett något mervärde av att delta har tvärtom akademien och dess kunskaper inte i tillräcklig omfattning utnyttjats i arbetet med att utveckla innovationer och innovativa miljöer. Effekterna på regionens konkurrenskraft och tillväxt begränsas i båda fallen. Effekterna begränsas också av att insatserna genomgående inte varit tillräckligt långsiktiga.
- Förstärkning av entreprenörskapskulturen och förbättring av företagsklimatet prioriteras högt både i nationella strategin och i de åtta operativa programmen. Dock har få sådana insatser genomförts. De få insatserna har varit för kortsiktiga för att ge bestående effekter. Konsekvensen av att programmen inte har genomfört sina prioriteringar kan bli lägre tillväxt.
- Utfallet visar att insatser för att öka nyföretagandet har dominerat på bekostnad av insatser för att ge stöd till företag som har vilja och potential att växa. Konsekvensen av den ensidiga inriktningen mot nyföretagande kan bli lägre tillväxt i regionerna. Växande företag har större positiv inverkan på tillväxten än ökat nyföretagande.
- Insatserna för internationalisering har inte fått den omfattning och inriktning som anges i många av programmen och i nationella strategin. Insatser för att utveckla företagen som exportörer, att hjälpa företagen ut på exportmarknader och att främja utländska etableringar har dominerat. Däremot har få insatser genomförts för att utveckla företagets potential att möta globaliseringens konsekvenser i form av ökad konkurrens på företagets etablerade marknader. Insatsernas profil torde förklaras av hur stödstrukturen är uppbyggd. Det finns flera aktörer för att utveckla exporten och att främja utländska investeringar.
- Riskkapitalsatsningen innebär ett strukturförändrande experiment som tycks leda till förbättrad tillgång till ägarkapital för främst



yngre företag med potential och ambitioner att växa. De regionala riskkapitalmarknaderna har stärkts genom att fler regionala aktörer – riskkapitalister, affärsänglar m.fl. har tillkommit. Detta kommer att förbättra möjligheterna för tillväxt och stärkt konkurrenskraften för den grupp av företag som är i behov av ägarkapitaltillskott. Situationen för sådd- och pre-såddfinansiering har dock inte förbättrats i samma utsträckning genom de genomförda satsningarna.

- Användningen av de horisontella kriterierna som tillväxtfaktorer har varierat starkt. Stora satsningar har skett på att använda grön teknologi och alternativ energi som tillväxtfaktorer. Inom integration och jämställdhet har insatserna för ensidigt inriktats mot att få fler kvinnor och utrikes födda att starta företag. Det innebär att möjligheterna att utnyttja integration, jämställdhet och företagets eget miljöarbete i tillväxtarbetet inte tagits till vara fullt ut.
- Flera av de insatser som har genomförts inom programmen kräver tillgång till ny kompetens. Kompetensbehoven har vanligen inte beaktats i genomförandet av program och projekt. Det medför att frågor om förekomsten av arbetskraft med den kompetens som företag i regionen behöver för att insatsen ska lyckas har beaktats allt för sällan, eller nästa aldrig. Gemensamma insatser från de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet borde ha övervägts. Effekterna på den regionala tillväxten blir ofta också begränsade av det saknas företag i regionen som kan ta till sig resultaten av satsningar på nya kunskapsområden.
- Insatser för regional attraktivitet är viktiga för att stärka bl.a. entreprenörskulturen och öka inflyttningen av kompetent arbetskraft och borde ha gjorts i ökad utsträckning i ljuset av dessa behov.

# Innehåll

<b>1 Inledning</b>	<b>13</b>
1.1 Uppdraget och dess syften	13
1.2 Genomförda analyser	14
1.3 Rapportens disposition	14
<b>2 Metoder och teoretiskt ramverk</b>	<b>16</b>
2.1 Teoretiskt ramverk för strukturförändring	16
2.2 Metodansats	23
<b>3 Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning som ramverk för strukturförändring</b>	<b>28</b>
3.1 Nationella strategins prioriteringar	28
3.2 Stödet för strukturförändrande insatser enligt nationella strategin	32
<b>4 En bakgrund till strukturförändring i åtta regionala strukturfondsprogram</b>	<b>35</b>
4.1 Mellersta Norrland	35
4.2 Norra Mellansverige	37
4.3 Skåne och Blekinge	39
4.4 Småland och öarna	40
4.5 Stockholm	42
4.6 Västsverige	43
4.7 Östra Mellansverige	45
4.8 Övre Norrland	46

<b>5</b>	<b>De åtta programmens inriktning mot strukturförändring</b>	<b>49</b>
5.1	Graden av strukturförändring i strukturfondsprogrammets insatser	49
5.2	Programmets prioriteringar av branscher och kunskapsområden	62
5.3	Programmets insatser utifrån de sex nyckelfaktorerna för strukturförändring	64
<b>6</b>	<b>Strukturfondsprogrammets bidrag till Lissabonmålen</b>	<b>81</b>
6.1	Sammanhållningspolitiken ur ett strukturförändrande perspektiv	81
6.2	De regionala strukturfondsprogrammen ur ett europeiskt perspektiv	84
<b>7</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>87</b>
7.1	Slutsatser	87
7.2	Rekommendationer inför programperioden 2014–2020	95
	<b>Litteraturförteckning</b>	<b>100</b>



# 1 Inledning

Oxford Research har under 2012 haft i uppdrag att utvärdera de regionala strukturfondsprogrammets resultat och effekter i Sverige utifrån ett långsiktigt perspektiv.

## 1.1 Uppdraget och dess syften

Syftet med utvärderingen har varit att bedöma strukturfondsprogrammen utifrån ett långsiktigt perspektiv, med avseende på deras bidrag till strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt. Särskild fokus har legat vid att undersöka bidraget till strukturförändring mot konkurrenskraftigare regioner, strategisk påverkan på beslutsfattare och olika aktörer vad gäller entreprenörskap, näringslivsutveckling och innovation. Uppdraget syftar sammanfattningsvis till att besvara följande frågeställningar:

1. Har de åtta regionala strukturfondsprogrammen inneburit strukturförändringar i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt? Vilken förväntad långsiktig påverkan kan dessa förändringar ha på tillväxten i regionen?
2. Får de åtta regionala strukturfondsprogrammen genomslag i form av nyskapande stöd till entreprenörskap-, näringslivsfrämjande och innovationsstödjande projekt?
3. Har de åtta regionala strukturfondsprogrammen förutsättningar att skapa träffsäkra och hållbara resultat som ger regional, men som också kan bidra till nationell, tillväxt?
4. Hur förhåller sig det svenska genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen till Lissabonagendan och andra länders genomförande?

Bakgrunden till uppdraget finns att hämta i programmets syfte att bidra till strukturförändringar i riktning mot ökad uthållig regional konkurrenskraft. Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 (nationella strategin) slår fast att förutsättningarna för regional utveckling varierar över landet. Mot bakgrund av att hållbar nationell tillväxt är beroende av regionernas utveckling bör de regionala förutsättningarna ligga till grund för tillväxtpolitiken.

Utvärderingen har genomförts som en del av följeforskningen av programmen och syftar därför att bidra till lärande i programmen med

särskilt tyngdpunkt på nästkommande programperiod 2014-2020. Avsikten med utvärderingen har varit att dra nytta av den ackumulering av kunskap som skett under programperioden, i form av projektföljeforskning, programföljeforskning, tematiska lärande utvärderingar och syntetisering av följeforskning.

## 1.2 Genomförda analyser

För att fånga programmets resultat och effekter i form av strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt har utvärderingen utgått från etablerad kunskap om vilka faktorer som påverkar regioners förutsättningar att åstadkomma regional tillväxt. Utvärderingsmodellen bygger på en teoribaserad metod som har inneburit att utvärderarna har frångått det sedvanliga uppföljnings- eller indikatorsystem som använts under programperioden.

För att besvara de frågor vi har fått av Tillväxtverket har vi genomfört ett antal analyser. Vi har analyserat om utvecklingen av programmen går åt avsett håll genom att undersöka om tänkandet i programområdena riktats mot strukturförändringar som leder till tillväxt och konkurrenskraft. Vi har också studerat om insatserna som genomförts inom programområdena har fått önskad profil i förhållande till vad som har lagts fast i de operativa programmen. I det sammanhanget har vi studerat om insatserna har varit inriktade så att de kan medföra strukturförändringar som leder till tillväxt i näringslivet och företagen regionalt men även nationellt. Vi har med stöd av resultaten från de studierna analyserat och bedömt programmen enskilt och samlat potential för strukturomvandling till stöd för tillväxt. Vidare har vi med stöd av underlaget definierat vad som är starka delar i genomförande som leder till att strukturförändringar kan uppstå och vad i genomförandet som behöver utvecklas. Utifrån de analyserna har vi kunnat ange behov av ändringar i inriktningen av insatserna och genomförandet för att öka kraften i strukturförändringarna.

## 1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs de metoder och det teoretiska ramverk som har använts för att genomföra utvärderingen. I kapitlet beskrivs även de sex nyckelfaktorer för strukturförändring som har legat till grund för våra analyser. I kapitel 3 ges en överblick av nationella strategin. Nationella strategin analyseras också för att utröna i vilken grad som den utgör ett ramverk som leder programmen i riktning mot strukturförändring.

I kapitel 4 sammanfattas de åtta regionala strukturfondsprogrammets inriktning och bidrag till strukturförändring. De fullständiga analyserna av varje strukturfondsprogramms bidrag till strukturförändring redovisas i bilaga till rapporten. I kapitel 5 analyseras de åtta programmets sammanvägda inriktning mot strukturförändring. Kapitlet inleds med en översiktlig analys av programmets inriktning mot strukturförändring, för att därefter följas av en analys av program-

mens bidrag till strukturförändring utifrån de nyckelfaktorer för strukturförändring vi använder oss av i denna utvärdering. Kapitel 6 innehåller en analys av strukturfondsprogrammen utifrån EU:s sammanhållningspolitik och Lissabonmålen. I kapitel 7 dras slutsatser av analyserna och ges rekommendationer inför kommande programperiod. I kapitel 8 presenteras en litteraturförteckning av den litteratur som ingår i rapporten.

## 2 Metoder och teoretiskt ramverk

Oxford Research har fått i uppdrag av Tillväxtverket att utvärdera om och hur de åtta regionala strukturfondsprogrammen inom Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF) kan bidra till strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft och entreprenörskap. I detta avsnitt beskrivs det teoretiska ramverk och de metoder som har använts för utvärderingen.

### 2.1 Teoretiskt ramverk för strukturförändring

Utgångspunkterna för våra analyser hämtas från etablerad kunskap om vilka faktorer som påverkar regioners förutsättningar att åstadkomma regional utveckling mot tillväxt. Innan vi översiktligt diskuterar sådana faktorer finns det emellertid anledning att först definiera vad vi menar med strukturförändring.

Förändring av regionala strukturer avser till exempel dess näringslivs- eller befolkningsstruktur. En omställning av en regional ekonomi som exempelvis baseras på traditionella basnäringar till att i större utsträckning innehålla mer sentida medieindustri och företag baserade på modern informations- och kommunikationsteknik innebär en strukturförändring. Förändringen påverkar behovet av arbetskraft, infrastruktur och service som ofta också får konsekvenser för regionens befolkningsstruktur. Förändringar i näringslivs- och befolkningsstrukturer kan emellertid fungera såväl som input- som output-variabler, där faktorer som invandring och en lägre medelålder i befolkningen kan vara både orsaker och effekter som relaterar till strukturförändringar. Detta gäller också andra typer av strukturförändringar som nya dominerande teknologier, nya regionala kompetensområden och nya marknader för den regionala industrin. Gemensamt för alla typer av strukturförändringar är deras trögrörliga karaktär, vilket innebär att de inte förändras enkelt, utan vanligen behöver uthålliga impulser (exempelvis i form av marknadssignaler eller långsiktiga policy-interventioner) för att få genomslag.

I denna studie fokuserar vi på strukturförändring i form av varaktiga förändringar i näringslivet och dess omgivning (eller på förändringar och interventioner som förväntas få dessa effekter i ett mer uthålligt perspektiv). Faktorer bakom varför vissa regioner är mer framgångsrika än andra har studerats av flera forskare. Enligt Saxanian karakteriseras framgångsrika regioner bland annat av ett fungerande samarbetsklimat och ett kunskapsläckage mellan företag och mellan företag



och akademi. Mindre framgångsrika regioner präglas däremot mer av ett hierarkiskt och värdekedjebaserat samarbete som inte främjar regional dynamik i lika hög utsträckning.<sup>1</sup>

Strukturförändring har åtminstone i ett svenskt sammanhang främst associerats med historiska företeelser som omflyttningen av arbetskraft från jordbruk till industri under första hälften av 1900-talet, den offentliga sektorns tillväxt och den minskade sysselsättningen inom industrin under efterkrigstiden eller nedläggningen av varvsindustrin på 1980-talet. Den gemensamma nämnaren för dessa exempel är att strukturförändring sker genom en omfördelningsprocess av resurser inom ekonomin, vars utlösande faktor kan vara teknisk utveckling eller förändrad efterfrågan.<sup>2</sup> Att det däremot inte går att isolera en enskild faktor som påverkar strukturförändring illustreras inte minst av goda exempel såsom Silicon Valley och Öresundsregionen. Även om begreppen strukturförändring och strukturomvandling har en tydlig koppling till förändringar i ekonomin inrymmer strukturförändring förändringar också i andra avseenden i samhället, avseende befolkning, arbetskraft och institutionella ramverk.<sup>3</sup>

Beroende på akademisk hemvist har forskningen här bidragit med olika "framgångsmodeller" för de olika faktorer som påverkar strukturförändring. Sociologiskt och ekonomihistoriskt intresserade forskare pekar gärna på den betydelse som en inarbetad företagarkultur har i sammanhanget.<sup>4</sup> Entreprenörskapsforskare som Johannisson<sup>5</sup> samt Davidsson och Honig<sup>6</sup> har påvisat betydelsen av entreprenöriella drivkrafter och entreprenöriell samverkan för att skapa dynamik. Forskare som Storey och Tether<sup>7</sup> eller Braunerhjelm och Borgman,<sup>8</sup> med intresse för institutionell teori och samspelet mellan företag och samhälle, hävdar att ett samhälles institutionella ramverk i form av värderingar, regelsystem och supportstruktur har stor betydelse för en regions (eller ett lands) entreprenöriella och innovativa klimat och därmed för regionens förmåga att förändra etablerade strukturer. Strategiinriktade forskare har å andra sidan satt sökarmålet på de aktiviteter som entreprenörer, ensamma och i samverkan med andra, initierar och hur dessa ofta kan kopplas samman i genomtänkta handlingskedjor. Porters numera klassiska diamantmodell kan sägas vara ett uttryck för denna forskningsinriktning.<sup>9</sup>

Ett annat område som har tilldragit sig stort intresse inte minst i Sverige under senare år är forskningen rörande olika typer av innovationssystem och dess ingående aktörer.<sup>10</sup> Inom detta område har

---

1 Saxenian 1994

2 Nationalencyklopedin 2012

3 Jmfr. Braunerhjelm, Eklund & Henreksson 2012

4 Jmfr. Wigren 2003

5 Johannisson 2005

6 Davidsson & Honig 2003

7 Storey & Tether 1998

8 Braunerhjelm & Borgman 2004

9 Porter 1998

10 Se till exempel Cooke & Memedovic 2003; Nilsson och Uhlin 2002; Asheim, Coenen & Svensson Henning 2003

nordiska forskare som Charles Edqvist, Bengt-Åke Lundvall, Peter Maskell och Björn Asheim bidragit med värdefulla kunskaper. Ett exempel på sådan forskning med relevans för föreliggande utvärdering är studierna av det svenska Vinnväxtprogrammet; ett VINNOVA-program som hade den uttalade ambitionen att genom utvecklingen av klusterinitiativ och regionala innovationssystem bidra till en dynamisk utveckling av regionala innovationssystem i hela landet. Forskningen genomfördes under 2007 under ledning av Staffan Laestadius, Cali Nuur och Håkan Ylinenpää. I forskningen skiljer exempelvis Laestadius på olika typer av innovativ samverkan i nationella, regionala, teknologiska och sektoriella innovationssystem, samverkan i så kallade Dahmenska utvecklingsblock eller i mer sentida Triple Helixkonstellationer. Ylinenpää sätter här sökarljuset på entreprenören som aktör i innovativa system och den betydelse denna aktör har för utvecklingen av nya lösningar, produkter och tjänster.<sup>11</sup> Ett annat exempel är den longitudinella studie av Linköping där Etzkowitz och Klofsten presenterar en modell för kunskapsbaserad regional utveckling och analyserar den dynamiska utveckling och omstrukturering som Linköpingsregionen genomgått. Studien visar att regionens innovativa utveckling varit beroende av kollektivt entreprenörskap, övertygelse och ansvarstagande hos alla aktörer i Triple Helix-systemet. Avgörande för utvecklingen har varit att skapa en supportstruktur som nyföretagande och regional utveckling baserad på lokala resurser.<sup>12</sup>

Att analysera regioner som arenor för dynamisk utveckling har dock en inte alltför lång historia. Studier av regionala innovativa system emanerar nämligen från Freemans studier av ”det japanska undret”,<sup>13</sup> och följdes av en rad nationella jämförelser. Intresset för att analysera och förstå den regionala nivån väcktes på allvar genom Saxenians studier av Silicon Valley och Route 128;<sup>14</sup> en ansats som fick många efterföljare inte minst i Norden. Åke E Anderssons ”K-samhällest teori” som pekade ut kultur, kommunikationer, kunskap och kreativa resurser som nyckelfaktorer för regional utveckling.<sup>15</sup> Idén om en dynamisk region förekommer också hos Rickard Florida som betonar att närvaron av ”den kreativa klassen» verkar tilldragande för talanger och därför är avgörande för en regions dynamik, och att satsningar på till exempel infrastruktur inte är nog. I stället för ”fyra K” pratar Florida emellertid om ”tre T” som karaktäriserar samhällen som attraherar den kreativa klassen: teknik, talang och tolerans.<sup>16</sup> Med utgångspunkt i den mångfacetterade forskning som enligt etablerad kunskap kan relateras till regionala strukturförändringar har Oxford Research till stöd för empiriska analyser satt samman ett teoretiskt ramverk som illustreras i figuren nedan:

11 Laestadius, Nuur, & Ylinenpää 2007

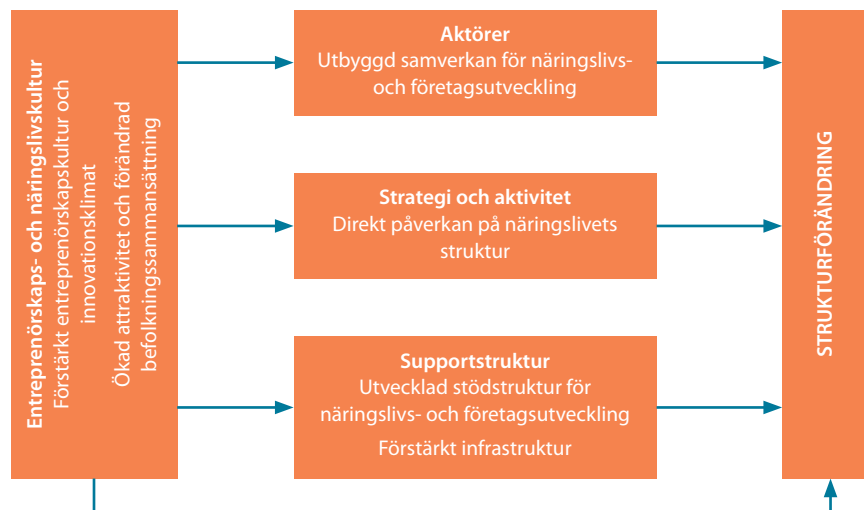
12 Etzkowitz & Klofsten 2005

13 Freeman 1987

14 Saxenian 1994

15 Andersson, Törnquist, Snickars & Öberg 1984

16 Florida 2005



Figur 1 Ett övergripande teoretiskt ramverk för att förstå strukturförändring

Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket har vi sedan med hjälp av tidigare forskning inom området identifierat ett antal nyckelfaktorer som därefter *de facto* fungerat som nyckelfaktorer (oberoende variabler) för att analysera regional strukturförändring (beroende variabel). De nyckelfaktorer vi valt att fokusera på samt deras konceptuella hemvist i figuren ovan framgår i tabell 1 nedan:

Tabell 1 Nyckelfaktorer för strukturförändring

Konceptuellt ursprung i figur 1	Nyckelfaktor
<b>Strategi och aktivitet</b>	Direkt påverkan på näringslivets struktur
<b>Entreprenörskaps- och näringslivskultur</b>	Förstärkt entreprenörskapskultur och innovationsklimat
	Ökad attraktivitet och förändrad befolkningssammansättning
<b>Aktörer</b>	Utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling
<b>Supportstruktur</b>	Utvecklad stödstruktur för näringslivs- och företagsutveckling
	Förstärkt infrastruktur

Dessa nyckelfaktorer diskuteras i korthet i det följande.

### 2.1.1 Nyckelfaktorer för analys

För att operationalisera det teoretiska ramverket av strukturförändring har vi sålunda konstruerat en modell som bryter ner teorier och resultat av empirisk forskning till sex nyckelfaktorer för strukturförändrande insatser som syftar till ökad konkurrenskraft och tillväxt. Nyckelfaktorerna möjliggör för Oxford Research att identifiera insatser och projekt som medverkar (eller förväntas medverka till) till en förändrad struktur i regionen, och beskrivs närmare nedan. Den valda ansatsen kan ses som ett försök att möta den efterfrågan på en teori- och forskningsbaserad utvärdering som i dag allt mer artikuleras.<sup>17</sup>

17 Jmfr. Riché 2012; Leeuw 2012; Brulin & Svensson 2012

### *Direkt påverkan på näringslivets struktur*

Direkt påverkan på näringslivets struktur innebär påverkan på näringslivets sammansättning i termer av fördelning mellan befintliga respektive nya näringsgrenar, samt näringslivets marknadsorientering. Sådana insatser har potential att bidra till strukturförändring genom att höja förädlingsvärdet i det regionala näringslivet. Ett exempel på insatser som leder i den riktningen är effektivisering av befintliga branscher baserad på teknisk utveckling, vilket grundar sig i nationalekonomisk teori för beständig tillväxt.<sup>18</sup> Sådant förändring kan illustreras av den svenska textilindustrin vars produktion förädlats från textilproduktion till avancerad produktion av skyddskläder, hygienprodukter eller air bags, med avsikten att kunna möta global konkurrens. Andra exempel är insatser som stöttar internationalisering av företag för att söka den efterfrågan de inte kan hitta nationellt eller regionalt, samhällelig teknikupphandling för att stimulera radikala innovationer, eller avregleringar i syfte att skapa ett mer dynamiskt näringsliv. Effekterna av den här typen av nyckelfaktorer visar sig i form av till exempel ett ökat förädlingsvärde, nya teknologier, nya marknader eller nya/utvecklade former av regional eller "smart specialisering".

### *Förstärkt entreprenörskapskultur och innovationsklimat*

Entreprenörens roll i en dynamisk ekonomi betonades redan av Schumpeter<sup>19</sup> och understryks ytterligare av mer sentida studier i gränslandet mellan entreprenörskap och regional ekonomi.<sup>20</sup> Entreprenöriella mindre företag föreslås också representera en möjlig väg ut ur den ekonomiska krisen i Europa.<sup>21</sup> Idag är det de unga, snabbväxande gasellföretagen, och inte de stora "elefanterna», som står för den betydande delen av sysselsättningsökningen i en ekonomi.<sup>22</sup> Globaliseringen har också förändrat förutsättningarna för företagande, vilket illustrerats av Thomas Friedman genom uttalandet att "jorden är platt». Påståendet anspelar på den brytpunkt som uppkommer när en specifik geografisk lokalisering inte är nödvändig för vissa verksamheter. Laestadius, Nuur och Ylinenpää<sup>23</sup> beskriver vidare att naturgivna förutsättningar inte längre är tillräckliga för att säkra internationell konkurrenskraft, vilket gör att det finns ett allmänt behov av innovationer – av att kunna och vilja tänka nytt. Samtidigt utgör innovationer inte någon garanti för regional konkurrenskraft om avkastningen inte stannar där innovationen uppkommit.<sup>24</sup> I en global och snabbt föränderlig tid handlar regional konkurrenskraft och dynamik i allt högre grad om att både generera, attrahera och bibehålla innovativa personer, företag och företagsenheter.

---

18 Solow 1959

19 Schumpeter 1934

20 Se till exempel Johannisson & Lindholm Dahlstrand 2012; Casson 2010

21 Braunerhjelm 2012

22 Braunerhjelm, Eklund & Henreksson 2012

23 Laestadius, Nuur och Ylinenpää 2007

24 Hanell och Neubauer 2006

Benägenheten att agera innovativt och entreprenöriellt påverkas av den lokala, regionala och nationella entreprenörskulturen och inställningen till nyheter och nydanande lösningar.<sup>25</sup> Denna entreprenörskaps- och innovationskultur påverkas således av informella institutioner i form av normer och värderingar<sup>26</sup> som visserligen är föränderliga över tid men tenderar att vara beständiga under en eller två decennier. Dessa slutsatser drar Andersson och Koster utifrån regionala skillnader avseende antalet företagsstarter i Sverige.<sup>27</sup> Att påverka entreprenörskapskulturer och innovationsklimat är således en fråga om långsiktiga och uthålliga processer.

Mot denna komplexa bakgrund av entreprenörskapets och innovationskulturens påverkan på regional konkurrenskraft, utgör struktur- och innovationsprogrammens förmåga att influera dominerande regionala löntagar-, företagar- och innovationskulturer en grund för att bedöma dess förmåga till strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft.

#### *Utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling*

Lärande regioner har en förmåga att förkasta föråldrade kunskaper och beteenden för att lära in nya som passar bättre för en ny situation.<sup>28</sup> Att utöka samverkan har blivit en strategi för att hantera sådana processer<sup>29</sup> och utgör en betydande förutsättning för struktur- och innovationsprogrammens påverkan för att åstadkomma en funktionell och önskvärd strukturförändring.

Samverkan för att främja näringslivs- och företagsutveckling kan förekomma i flera former, exempelvis som nätverk, klusterinitiativ, allianser, sektorsöverskridande Triple Helix-samverkan och som fullt utbyggda innovationssystem. Nätverk, klusterinitiativ och andra allianser mellan olika aktörer adderar värden både för inblandade aktörer och för ekonomin i stort och bidrar till lärande, synergieffekter, skalekonomi, informationsflöden och infrastrukturutbyggnad.<sup>30</sup> Sektorsöverskridande samverkan mellan företag, samhälle och akademi<sup>31</sup> anses såväl i litteraturen som bland de flesta policymakers generera unika förutsättningar att utveckla helt nya lösningar, produkter och tjänster, och tillskrivs enligt bland andra Svensson en betydande roll för regional utveckling.<sup>32</sup> Forskningen betonar också vikten av en fungerande intermediärorganisation som håller ihop samarbetet mellan parterna och för det framåt.<sup>33</sup> Långsiktigt hållbara innovationssystem har på liknande sätt i regionalekonomisk forskning givits en nyckelroll i skapandet av regionala konkurrensförde-

25 Jmfr. Putnam 1994; Kim & Aldrich 2005

26 Braunerhjelm 2012

27 Andersson & Koster 2011

28 Asheim & Coenen 2005

29 Ylinenpää 2007

30 Jmfr. Johannisson 2000 eller Porter 1990

31 t ex Etzkowitz & Leydesdorff 1997

32 Svensson 2010

33 Jmfr. bl a Etzkowitz och Klofsten, 2005 och Klofsten 2012

lar.<sup>34</sup> Sammantaget talar detta för relevansen av att inkorporera samverkansaspekten som en viktig nyckelfaktor för en dynamisk regional utveckling.

#### *Utvecklad stödstruktur för näringslivs- och företagsutveckling*

Braunerhjelm och Borgman slår fast att institutionella ramverk inklusive stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling påverkar ett lands eller en regions entreprenörskaps- och innovationsklimat. Det gäller både informella institutioner (till exempel attityder till företag och företagsamhet som återfinns i ett samhälle) som formella institutioner (såsom lagar och regleringar).<sup>35</sup> De formella institutionerna, som mest grundläggande skyddar ägarskap och reglerar riskerna med innovation och företagande,<sup>36</sup> sätter ett ramverk för näringslivet. Eftersom dessa stödstrukturer påverkar näringslivets förutsättningar och möjligheter att utvecklas ingår det som en potentiell strukturförändrande faktor i form av till exempel strukturer för kapitalförsörjning eller företagsstödande insatser såsom inkubatorverksamhet eller företagsrådgivning.

Med hänvisning till Bager-Sjögren<sup>37</sup> hävdar Braunerhjelm, Eklund och Henreksson att statligt stöd till FoU genererar blandade resultat i form av innovation och tillväxt.<sup>38</sup> Utvärderingar av strukturfondinsatser i Sverige via projekt- och programföljeforskare visar dock att den här typen av interventioner ofta har avgörande betydelse för att åstadkomma samhällsekonomiskt eftersträvarvärda mål och effekter.

Forskare som Klofsten har betonat stödstrukturerna för nyföretagande och entreprenörskap som viktiga för konkurrenskraft. Framgångsrika program präglas enligt denna forskning av bland annat av en entreprenöriell miljö där deltagarnas ömsesidiga tillit främjar lärande. Värdering av entreprenörskapsprogram bör därför göras mot bakgrund av programmets syften, och inte enbart i kvantitativa termer om antal nystartade företag. För att åstadkomma lärande krävs att ledare för programmet själva har erfarenhet av entreprenörskap.<sup>39</sup> Av denna anledning återfinns utveckling av stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling som en nyckelfaktor i vår analys.

#### *Förstärkt infrastruktur*

Satsningar på infrastruktur kan betraktas som nödvändiga men otillräckliga investeringar för att nå ekonomisk tillväxt.<sup>40</sup> Företagens tillgänglighet anges som en av de viktigaste faktorerna i modern teori för regional utveckling oavsett om det handlar om att vara tillgänglig för samarbetspartners och kunder eller att själv på ett enkelt sätt ha till-

---

34 Jmfr. Powell & Grodal 2005

35 Braunerhjelm och Borgman (2004)

36 Braunerhjelm 2012

37 Bager-Sjögren 2011; 2012

38 Braunerhjelm, Eklund & Henreksson 2012

39 Klofsten 2008

40 OECD 2009

gång till samarbetspartners och marknader. I forskningen påträffas ett tydligt kausalt samband där företagen (och därmed arbetstillfällena) följer arbetskraften i högre grad än det omvända.<sup>41</sup> Ett sätt att förhålla sig till detta fenomen är att initiera större regioner. Modern teori visar också att regionförstoring åstadkoms genom två processer. En region med givna gränser kan antingen förstöras genom att den förtätas inom sina gränser eller genom förbättringar i transportsystem och förändringar i lokaliseringsmönster som medför att regionen förstöras rent geografiskt. Andra insatser för att ge stöd till regional tillväxt är investeringar i godslogistik, IT-investeringar och investeringar för ökad regional attraktivitet.<sup>42</sup> Med stöd i ovanstående resonemang har vi valt att inkludera en förstärkt infrastruktur som en nyckelfaktor i vår analys av huruvida strukturfondsinsatser kan anses ha strukturförändrande effekter.

### *Ökad attraktivitet och förändrad befolkningssammansättning*

Besläktat med satsningar på att utveckla en regions infrastruktur är insatser som mer specifikt syftar till att utveckla en regions förmåga att attrahera människor och företag att etablera sig i en region. 1980-talets K-samhällest teori som betonade kultur, kommunikationer, kunskap och kreativitet<sup>43</sup> sätter, liksom dess sentida efterföljare i Floridas definition av ett samhälle som attraherar den viktiga ”kreativa klassen” i termer av teknik, talang och tolerans, fingret på faktorer som vid olika tidpunkter ansetts attrahera viktiga utvecklingsagenter. Att attrahera individer med de rätta egenskaperna anses sedan, i en tid när företagens lokaliseringsval i allt större utsträckning styrs av tillgången till önskvärd arbetskraft snarare än tvärt-om, dra till sig olika typer av arbetsgivare (företag, myndigheter, organisationer) och därmed bidra till en dynamisk utveckling.<sup>44</sup>

Enligt Tillväxtanalys är en säkerställd tillförsel av arbetskraft med rätt kompetensprofil en allt viktigare förutsättning för regional utveckling.<sup>45</sup> Tillförsel av arbetskraft med erforderlig kompetens kan åstadkommas på två olika sätt; genom inflyttning baserad på attraherad arbetskraft som redan besitter den efterfrågade kompetensen *eller* genom utbildning och annan kompetensutveckling som medför ”förädling” hos redan befintlig arbetskraft i regionen. Dessa insatser ingår som en av de nyckelaktiviteter vi särskilt studerar inom ramen för detta uppdrag.

## **2.2 Metodansats**

Som vi redan konstaterat har man på såväl överstatlig EU-nivå som på nationell nivå efterlyst mer av teori- och forskningsbaserade utvärderingar av policy-intervenerande insatser.<sup>46</sup> Vi har i detta uppdrag

41 Johansson 2011a; Johansson 2011b; Niklasson & Sandström 2011; Nutek 2001

42 Johansson 2011a; Johansson 2011b

43 Andersson, Törnquist, Snickars & Öberg 1984

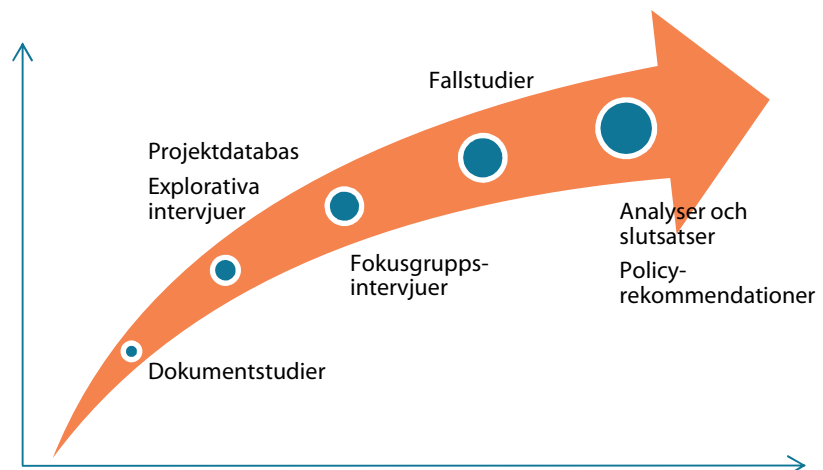
44 Florida 2002

45 Tillväxtanalys 2012a

46 Se till exempel Riché 2012; Brulin & Svensson 2012

därför vinnlagt oss om att *såväl* förhålla oss till och använda oss av etablerade teorier och empirisk forskning inom området som att nyttja etablerade vetenskapliga ansatser i utvärderingsarbetet.

Metodansatsen för detta uppdrag kan närmast beskrivas som en variant av ”Mode 2- research”, vilket innebär kontextdriven och tvärvetenskaplig kunskapsutveckling i samverkan mellan dem som studerar en viss företeelse (i detta fall forskar- och konsultlaget kopplad till Oxford Research) och de som blir föremål för studierna (i detta fall företrädare för olika aktörer på nationell och regional nivå).<sup>47</sup> För att identifiera faktorer bakom uthållig strukturförändring i olika regioner har uppdraget sålunda genomförts i form av en nära interaktion med nyckelaktörer inom strukturfondsprogrammen. Den till största delen kvalitativa ansatsen har kompletterats med analys av kvantitativa data, där kvalitativa och kvantitativa metoder har kompletterat varandra under hela uppdraget med hjälp av metodmässig triangulering. Utgångspunkten har varit att samla relevant information som rör både vad som legat till grund för programmen och vad dessa har resulterat i oavsett om denna varit av kvantitativ eller kvalitativ art. Utvärderingen har genomgående arbetat med lärande ambitioner och kan närmast karaktäriseras av det Svensson, Brulin, Jansson och Sjöberg benämner en kritisk konstruktiv ansats.<sup>48</sup> Vår valda metodansats för genomförande av uppdraget sammanfattas i figuren nedan.



### 2.2.1 Dokumentstudier

Uppdraget inleddes med sammanställning av relevanta dokument för uppdraget. Det gällde dels dokument som rör strukturfonderna, dels forskning för att etablera det teoretiska ramverket och analysmodellen. Syftet med att samla dokument som berör strukturfonderna i Sverige var att skapa en gedigen grund för analys. Det kräver information som omfattar de nivåer som strukturfonderna berör och berörs av, det vill säga den lokala, regionala nationella och europeiska

<sup>47</sup> Gibbons et al 1994; Nowotny et al 2001; Aagaard Nielsen & Svensson 2006

<sup>48</sup> Svensson, Brulin, Jansson & Sjöberg 2009



nivån. För att ge en övergripande bild av det sammanhang som strukturfondsprogrammen verkar i, vad som legat till grund för utformningen av programmen och de beslut som fattats utifrån programmen har vi bland annat studerat:

- Riktlinjer för sammanhållningspolitiken i EU
- En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013
- Nationella strategier för andra EU-länder
- Regionala utvecklingsplaner (RUP) och Regionala utvecklingsstrategier (RUS)
- Det operativa programmet för respektive strukturfondsprogram
- Förvaltande myndighets guider för horisontella kriterier
- Underlag inför beslut och protokoll från partnerskapens strategimöten

För att undersöka programmens utfall har främst material från följeforskare inom programmen men också programmens egna uppföljningar av i första hand avslutade projekt använts:

- Utvärderingar av de regionala strukturfondsprogrammen på EU-nivå
- Rapporter från projektföljeforskare
- Rapporter från programföljeforskare
- Tematiska följeforskarrapporter
- Syntesen av programföljeforskningarna
- Programområdesvisa sammaställningar av avslutade projekt
- Förvaltande myndighets sammanställning av förslag på intressanta projekt inom innovativa miljöer

### 2.2.2 Explorativa intervjuer

Explorativa intervjuer har genomförts med representanter för förvaltande myndighet i respektive strukturfondsprogram, de regionalt utvecklingsansvariga och representanter vid EU-kommissionen. Syftet med intervjuerna har varit att undersöka följande frågeställningar:

- Vad syftar strukturfondsprogrammen till att skapa för förändring? Vilken typ av insatser syftar strukturfondsprogrammen till att finansiera (till exempel engångsinsatser, metodutvecklande insatser, förändrade, långsiktigt hållbara resultat eller påverkan på befintliga strukturer)?
- Vilka strategier och prioriteringar har styr programmet och hur har dessa prioriteringar tagits fram?
- Har, och i så fall i vilken utsträckning och på vilket sätt, strukturförändring (och strukturförändrande nyckelfaktorer) påverkat framtagande och genomförande av program?

- Har projekten och programmen förutsättningar och potential att leda till strukturförändring?
- Har, och i så fall i vilken utsträckning och på vilket sätt, dessa varit inriktade mot strukturförändringar?
- Vad styrde projekturvalet och hur gick det arbetet till?

### 2.2.3 Projektdatabasen

För att undersöka programområdenas sammanlagda utfall i form av projekt har Oxford Research konstruerat en projektdatabas baserad på sex typer av strukturförändrande insatser enligt analysmodellen. Projektdatabasen innehåller samtliga projekt som har beviljats medel under programperioden, fram till och med maj 2012. Databasen har framställts genom kategorisering av projekt utifrån projektbeskrivningar för projekten som hämtats i NYPS. Databasen innehåller information om varje enskilt projekt som beviljats medel, det vill säga projektägare, beviljade medel, när projektet påbörjats och avslutats, insatsområde och projektbeskrivning. Det har möjliggjort analyser utifrån hur medlen fördelats inom varje region och till varje projektägare. Det har även möjliggjort undersökning av i vilken utsträckning projekten har tilldelats medel för att arbeta med en eller flera strukturförändrande faktorer samt om sådan fördelning varit olika för olika projektägare eller förändrats under programtidens gång.

Materialet har analyserats utifrån de sex faktorerna och har använts för att visa hur strukturfondsprogrammen använts i riktning mot strukturförändring.

### 2.2.4 Fokusgruppsintervjuer

Mot bakgrund av den information som kunde samlas in genom dokumentgenomgången, de explorativa intervjuerna och sammanställningen i projektdatabasen genomfördes sedan fokusgruppsintervjuer med aktörer i respektive programområde, såsom förvaltande myndighet, tillväxtansvariga och representanter för stora projektägare. Under fokusgruppsintervjuerna presenterades preliminära resultat av dokumentstudier, explorativa intervjuer och genomgång av projektdatabasen, vilka sedan diskuterades utifrån följande frågeställningar:

- Hur förhåller sig de preliminära resultaten från studien till de deltagandes bild av programmen?
- Vilken tyngd tillskriver respondenterna de olika strukturpåverkande nyckelfaktorerna och varför?
- Vilka utgångspunkter är det som format utvecklingen från programskrivning till genomförande? Vilken roll har strukturförändring spelat?
- Har de insatser som beviljats medel potential att påverka regionens tillväxt och i så fall på vilket sätt?
- Är det rätt aktörer som involverats i programmets förvaltning och är genomförandet anpassat för att resultaten ska få avsedd effekt?

### 2.2.5 Fallstudier

Som del av utvärderingen genomfördes fallstudier för att belysa strukturförändrande insatser inom de regionala strukturfondsprogrammen. Fallstudierna valdes ut tillsammans med forskare och syftar särskilt till att belysa insatser som kan bidra som lärande exempel inför kommande programperioder.

Fallstudierna har genomförts stegvis. För att ta fram ett urval av insatser för fallstudier använde vi oss av informationen i projekt databasen och av en litteraturgenomgång. Därefter genomfördes litteraturgenomgång och intervjuer med relevanta aktörer. Slutligen analyserades materialet med hjälp av analysmodellen.

### 2.2.6 Analysarbetet

Våra analyser har tagit sin utgångspunkt i etablerad kunskap om strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt, vilket presenterades i avsnitt 2.1. Analysarbetet inleddes på programnivå för att därefter övergå i en samlad analys av samtliga åtta strukturfondsprogram.

De resultat som framkom genom dokumentstudier, explorativa intervjuer, studier av projekt databasen och fokusgruppsintervjuer på programnivå analyserades inledningsvis i separata programområdesanalyser för respektive programområde. Programområdesanalyserna har diskuterats och förankrats hos Tillväxtverkets programchef i respektive programområde och presenteras i sin helhet i bilaga till rapporten.

Utifrån de programspecifika analyserna genomfördes en samlad analys av resultaten. Den samlade analysen syftar till att besvara de frågor som Oxford Research fått av Tillväxtverket. De bedömningar som har gjorts i analyserna för såväl enskilda program som i den samlade analysen har sin utgångspunkt i det teoretiska ramverket och nyckelfaktorerna. Det teoretiska ramverket och nyckelfaktorerna har därmed legat till grund för samtliga analyser av programmen och sammantaget gör detta att våra analyser och slutsatser kan sägas vara robust förankrade i etablerad forskning inom området.

Som avslutande del i analysarbetet och färdigställande av rapporten har resultaten av utvärderingen presenterats för ledningsgruppen för Europaprogrammen, Övervakningskommitténs referensgrupp för Regionala Utvecklingsfonden samt Arbetsutskottet för Europeiska Socialfonden. Under våren 2013 deltar Oxford Research även i ERUF:s tre Övervakningskommittéers möten.

# 3 Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning som ramverk för strukturförändring

Nationella strategin ska bidra till att skapa konkurrenskraftigare regioner och individer i Sverige. Regeringen identifierar två nationella prioriteringar för programperioden 2007–2013 som rör det åtta regionala strukturfondsprogrammen. De två prioriteringarna är Innovation och förnyelse och Tillgänglighet. Dessutom finns särskilda prioriteringar som gäller de glest befolkade områdena i norra Sverige och för de tre storstadsområdena.

De europeiska strategiska riktlinjerna för sammanhållning ska vara vägledande för medlemsstater och regioner vid utformning av nationella och regionala program. Riktlinjerna anger vilka insatser som är möjliga att genomföra. Nationella strategin utgår från riktlinjerna för sammanhållningen och är i sin tur vägledande för regionalt utvecklingsarbete i Sverige. Prioriteringarna i nationella strategin ska ligga till grund för såväl regionala tillväxtprogram som de åtta regionala strukturfondsprogrammen.

I detta avsnitt sammanfattar vi inriktning och innehåll i nationella strategins prioriteringar. Vi analyserar också hur nationella strategins inriktning förhåller sig till de nyckelfaktorer som stödjer strukturförändring utifrån vår analysmodell.

## 3.1 Nationella strategins prioriteringar

I följande avsnitt redogör vi för de prioriteringar som presenteras i nationella strategin. Först beskrivs prioriteringen Innovation och förnyelse, därefter Tillgänglighet och sist prioriteringarna för de glest befolkade områden och storstäderna.

### 3.1.1 Prioriteringen Innovation och förnyelse

Nationella strategin lägger grunden för förstärkning av den regionala konkurrenskraften genom ökad förmåga till innovation och förnyelse. För att åstadkomma sådan utveckling lyfter regeringen fram Innovativa miljöer och Entreprenörskap som särskilt viktiga insatsområden. Väl fungerande innovativa miljöer beskrivs utgöra en viktig grogrund för god förmåga till innovation och förnyelse. I strategin beskrivs att företag och entreprenörer spelar en avgörande roll för nya innovationer och tillväxt, och att dessa aktörer är beroende av att det finns en omgivning som stimulerar innovation, förnyelse och entreprenörskap. För att väl fungerande innovativa miljöer ska uppstå är ett effek-

tivt samspel mellan forskning, näringsliv, offentlig sektor och politiska institutioner centralt.

### *Innovativa miljöer*

Nationella strategin presenterar möjliga insatserna inom insatsområdet Innovativa miljöer. Insatserna riktas mot att utveckla starka innovativa miljöer då sådana beskrivs vara en grundförutsättning för att innovationer, innovationsmiljöer och klusterinitiativ ska komma till stånd, spridas och utvecklas. Regionerna uppmanas utnyttja sina komparativa fördelar för att bidra till ökad specialisering. Samtidigt betonar strategin att en breddning av näringslivsbasen kan komma till stånd genom utnyttjande av regionernas naturmiljöer, kultur och kulturarv i de så kallade gröna och kreativa näringarna.

För att öka innovationsförmågan i företagen bör insatser som stödjer utveckling av marknadsanpassad produkt- och tjänsteutveckling, hållbara och effektiva produktionsprocesser samt ökat affärskunskande hos små och medelstora företag prioriteras enligt nationella strategin. Likaså prioriteras insatser för att öka kunskapsöverföring såväl inom näringslivet som mellan näringsliv och akademi. Nationella strategin ger utifrån dessa utgångspunkter följande riktlinjer insatsområdet:

- Främja samarbete mellan FoU, näringsliv och offentlig sektor, utveckla initiativ för effektivare samspel inom innovationssystem och klusterinitiativ.
- Stimulera internationellt kunskapsutbyte och samarbete mellan universitet, högskolor och näringsliv.
- Främja utveckling av regionala profilområden och specialisering.
- Ta tillvara naturmiljöer, kultur och kulturarv i utvecklingen av innovativa miljöer.
- Stimulera innovationsförmåga i näringslivet genom att främja kunskapsutveckling hos små och medelstora företag.
- Förbättra företagens förutsättningar att ta del av kunskapsutvecklingen inom universitet, högskola och forskningsinstitut.
- Utveckla strukturer som stimulerar kunskapsöverföring mellan företag.
- Främja företagens förmåga att utveckla nya produkter och tjänster.
- Främja kommersialisering av forskningsresultat och idéer från universitet och högskola, näringsliv och andra aktörer.

### *Entreprenörskap*

För att bevara och utveckla ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv behövs såväl fler nya som växande företag. Företagsklimatet bedöms överlag gynna de stora och väletablerade företagen men entreprenörskapsklimatet behöver förbättras. Därför behöver attityder till företagande och nyföretagande förändras. Insatserna för entreprenörskap och företagande bör särskilt riktas mot områden med ensidigt

eller begränsat näringsliv och alla delar av samhället. Förstärkta insatser behövs också för att främja företagande bland kvinnor.

Brister i marknadens utbud av kapital ska i första hand åtgärdas genom marknadskompletterande insatser som innebär återbetalning av kapitalet medan användningen av direkta bidrag till företag ska minskas. För att ta till vara företagets potential krävs åtgärder relaterade till internationalisering, något som ställer krav på fortsatt utveckling av samarbetet mellan aktörer som Almi och exportrådgi-varna.

De affärsmöjligheter som omställningen mot hållbara konsumtions- och produktionsmönster ger ska tas till vara när det gäller nyföretagande, sysselsättning och export. Likaså ska möjligheterna till produktion och användning av förnybar energi utnyttjas. I likhet med insatser för innovativa miljöer betonas utvecklad potential i näringsverksamhet kring turism samt naturmiljöer, kultur och kulturarv. Inom insatsområdet Entreprenörskap ger nationella strategin utifrån de redovisade utgångspunkterna följande riktlinjer för de regionala strukturfondsprogrammen:

- Främja en gynnsam kultur för entreprenörskap och företagande.
- Främja insatser som underlättar nyföretagande.
- Utveckla strategiska samverkansformer mellan företag.
- Stödja företagets kapitalförsörjning där marknaden inte fungerar tillfredsställande.
- Underlätta utvecklingen av ett näringsliv med ökat internationellt affärsutbyte och stärkta positioner på de utländska marknaderna.
- Ta tillvara de möjligheter som ett hållbart utnyttjande av naturresurser skapar bl.a. genom att främja utveckling och ökad användning av förnybara energikällor.
- Använd omställningen till ett mer hållbart energisystem som en drivkraft för teknik-, produkt- och tjänsteutveckling.
- Stimulera en fortsatt utveckling av näringsverksamhet som baseras på naturmiljöer, kultur och kulturarv för att främja en socioekonomisk utveckling
- Stimulera en fortsatt utveckling av natur- och kulturturism.

### **3.1.2 Prioriteringen Tillgänglighet**

För att uppnå regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning är ökad tillgänglighet något som bör eftersträvas, såväl inom landets gränser som till och från utlandet. Regeringen lyfter fram Regionförstoring och Ett utvecklat informationssamhälle som särskilt viktiga insatsområden. Insatserna ska medverka till att främja mellan- och inomregionala rörligheten och tillgängligheten för personer, varor och tjänster. Det ska ske genom utbyggnad av den fysiska infrastrukturen men också genom IT-infrastrukturen och användarkompetensen. Vidare ska tillgängligheten öka genom att utveckla förmå-

gan att överbrygga administrativa hinder – bättre samspel mellan olika former av samhällsplanering.

#### *Regionförstoring*

Insatserna ska inte bara inriktas mot att vidga lokala arbetsmarknadsregioner utan även service- och utbildningsregioner. De ska vidare inriktas mot att öka kvaliteten i interaktionen inom de lokala arbetsmarknadsregionerna så att människor och näringsliv utnyttjar de möjligheter till rörlighet som faktiskt finns. Det kan ske genom samspel mellan olika trafikslag eller implementering av biljettsystem. Kopplingen mellan trafikering och infrastrukturåtgärder är viktig. Inom insatsområdet Regionförstoring ger nationella strategin utifrån de redovisade utgångspunkterna följande riktlinjer för de regionala strukturfondsprogrammen:

- Stärka kopplingen mellan trafikering och infrastrukturåtgärder.
- Utveckla samverkan mellan olika transportslag.
- Utveckla persontransporter som förbättrar tillgängligheten och ökar förutsättningar för regionförstoring.

#### *Ett utvecklat informationssamhälle*

Utbyggnad av IT-infrastrukturen krävs för att säkerställa hög överföringskapacitet i hela landet. Förutom investeringar i nätutbyggnad ska användning av IT-baserade lösningar i produktion, administration och försäljning, inköp och marknadsföring i små och medelstora företag främjas. Därför behövs även stöd för att bistå företag att utveckla sitt IT-kunnande öka. På samma sätt behöver de offentliga kunnande och förmåga att utnyttja IT-baserade lösningar. Inom insatsområdet Ett utvecklat innovationssamhälle ger nationella strategin utifrån de redovisade utgångspunkterna följande riktlinjer för de regionala strukturfondsprogrammen:

- Stimulera och underlätta IT- användningen i små och medelstora företag.
- Utveckla produkter och tjänster, såväl privata som offentliga, som syftar till att öka tillgängligheten till, och nyttan av IT för människor och företag.
- Fullfölja bredbandsutbyggnad i gles- och landsbygd.

### **3.1.3 Prioriteringarna för glest befolkade områden och storstäderna**

Utöver de redovisade prioriteringarna ovan lyfter regeringen fram unika förhållanden som präglar de glest befolkade områdena i norra Sverige och storstädernas särskilda förutsättningar och betydelse för regional och nationell konkurrenskraft.

#### *Storstädernas förutsättningar*

Det är viktigt att skapa goda och hållbara tillväxtförutsättningar i storstäderna och storstadsregionerna. Storstadsfrågorna bör bli en integrerad del av regionernas tillväxtarbete och särskilt utnyttja

synergieffekterna av samverkan mellan storstad och omliggande områden. Insatser för att integrera områden och människor i tillväxtarbetet. Inom området Storstädernas förutsättningar ger nationella strategin utifrån de redovisade utgångspunkterna följande riktlinjer för de regionala strukturfondsprogrammen:

- Stärka internationellt konkurrenskraftiga innovationssystem och klusterinitiativ
- Främja lokala utvecklingsinsatser i utanförskapsområdena
- Främja en ökad integration
- Stimulera samverkan och erfarenhetsutbyte med andra storstäder i Sverige och internationellt.

#### *Glest befolkade områden i norra Sverige*

De senaste årens insatser för att utnyttja den potential som finns i de glest befolkade områdena har bidragit till att förstärka konkurrenskraften i dessa områden. De insatser som bygger på att utnyttja det geografiska läget och de naturliga förutsättningarna ska vidareutvecklas. Det gäller utnyttjandet av faktorer som naturtillgångar, testverksamhet, vidareutveckling av basindustrin (inklusive besöks- och upplevelseindustrin) och distansöverbyggande lösningar. Inom detta område ger nationella strategin utifrån de redovisade utgångspunkterna följande riktlinjer för de regionala strukturfondsprogrammen:

- Vidareutveckla möjligheter kopplade till basnäringar bland annat med avseende på teknik- och tjänsteutveckling.
- Utveckla distansöverbyggande lösningar
- Främja näringslivsinriktade satsningar på turism och turistnäringen
- Främja tematiska samarbetet mellan de regionala strukturfondsprogrammen Mellersta Norrland och Övre Norrland inom områden som exempelvis FoU, kompetensförsörjning och förnybar energi.

### **3.2 Stödet för strukturförändrande insatser enligt nationella strategin**

Utifrån de sex nyckelfaktorer som understödjer strukturförändring enligt vår analysmodell har vi granskat de riktlinjer som ges i nationella strategin. Sammantaget visar genomgången att den inriktning som riktlinjerna anger ligger väl i linje med den typ av insatser som bör ingå i fyra av de sex faktorerna. Det gäller faktorerna *direkt påverkan på näringslivets struktur, förstärkt entreprenörskapskultur och innovationsklimat, utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling samt förstärkt infrastruktur*. Inom en faktor, *utveckling av stödstrukturer för att främja näringslivs- och företagsutveckling* täcks ett av två huvudområden in. Inom *ökad attraktivitet och förändrad befolkningsstruktur* betonas bara en mindre del av nyckelfaktorn i den nationella strategin.



Det finns en stark koppling mellan den inriktning som riktlinjerna i nationella strategin anger och innehållet i faktorn direkt påverkan på näringslivets struktur. Riktlinjerna betonar förstärkning och utveckling av befintliga branscher och kunskapsområden där respektive region har komparativa fördelar. I de riktlinjer som finns för glest befolkade områden i norra Sverige pekas branscher och kunskapsområden ut, men inte i de generella riktlinjerna inom Innovation och förnyelse. Inom såväl Innovativa miljöer som Entreprenörskap ges riktlinjer för att inrikta sig på insatser mot det befintliga näringslivet. Riktlinjerna betonar vikten av att ta vara på den potential som ligger i internationalisering hos små och medelstora företag. I riktlinjerna finns också att utveckla nya branscher, här anges konkreta exempel på branscher och produktområden där det finns potential enligt nationella strategin till exempel natur, kultur och kulturvård, ”gröna tjänster och produkter” och alternativ energi samt turismbranschen.

Inom insatsområdet Entreprenörskap betonas i första hand insatser som riktar sig till faktorn entreprenörskapskultur och innovationsklimat, genom att insatser för att utveckla entreprenörskapstänkandet framträder tydligt i riktlinjerna likväl som insatser för att öka viljan att vara företagare och starta företag. Insatser för att öka antalet nyföretagare i särskilt områden med litet antal företag eller ensidigt näringsliv är också en tydlig prioritering av insatserna. Även de insatser som räknas inom den nyckelfaktor som beaktar samverkan för näringslivs- och företagsutveckling väger tungt i de riktlinjer som finns och främst inom insatsområdet Innovativa miljöer. Nationella strategin anger att utveckling av de innovativa miljöerna – klusterinitiativ, innovationssystem, Triple Helix och företagsnätverk – är nyckeln till att öka antalet innovationer och att kommersialisera en större andel av forskningsresultaten.

När det gäller riktlinjer som betonar utveckling av stödstrukturer för att främja näringslivs- och företagsutveckling är behovet av insatser för att komplettera marknadsbrister, försörjningen av krediter och kapital till företagen såväl till befintliga som nystartade. De tar upp både behovet av insatser inom försörjningen av risk- eller egenkapitel och av krediter för investeringar och rörelsekrediter. Med undantag för stödstrukturen för exportfrämjande tar riktlinjerna inte explicit upp andra behov av att förändra stödstrukturer. Det medför en vighet i nationella strategins påpekanden på vilka typer av formella och informella stödstrukturer som behöver utvecklas. Exempelvis nämns varken företagsrådgivning som inte är av exportfrämjande karaktär eller inkubatorverksamhet bland strategins uppmaningar.

Riktlinjerna i nationella strategin fyller väl upp de strukturpåverkande faktorer som enligt forskningen krävs för att nå förändrad infrastruktur. Riktlinjerna tar upp insatser för att underlätta regionsförstoring och regionförstärkning genom att exempelvis underlätta för inomregionala och mellanregionala person- och godstransporter. Dessutom breddas diskussionen genom att inkludera insatser för att

koppla ihop transportslag, transporter och biljettsystem. Riktlinjerna pekar också ut insatser för att bygga ut IT-infrastrukturen men också insatser för att utveckla IT-användningen hos små och medelstora företag. Vidare tar de upp insatser för att använda IKT-lösningar och kunskaper för att utveckla nya produkter och tjänster. Särskilt betonas möjligheterna att utveckla e-baserade tjänster och service med hjälp av IT-utveckling i norra Sverige.

Inom ramen för riktlinjerna för de tre storstadsområdena finns föreslagna åtgärder för att integrera personer oavsett bakgrund, exempelvis utlandsfödda. Detta som ett sätt att inte bara integrera dessa personer och områden utan också som ett sätt att öka tillväxten i storstadsregionerna. Utöver det finns få direkt uttalade riktlinjer för att påverka befolkningsstrukturen i områden med negativ befolkningsutveckling. Det förekommer inte heller uttalade inriktningar mot att komplettera insatser inom Europeiska Socialfonden för att öka arbetskraftsutbudet eller använda strukturfondsprogrammen för att hantera utökat arbetskraftsutbud. Detta trots att befolkningsutvecklingen är ett avgörande hinder för utveckling och tillväxt och trots att det finns ett behov av insatser för att förstärka de insatser som görs inom Europeiska Socialfonden.

Nationella strategins föreslagna inriktning på strukturfondsprogrammen ligger därmed i linje med fyra av de sex kriterierna för strukturförändring i riktning mot konkurrenskraft och tillväxt. Däremot är strategin betydligt vagare när det gäller vilken typ av stödstrukturer som de regionala strukturfondsprogrammen kan bidra till att utveckla. Det område som behandlas i lägst grad är förändring av befolkningsstrukturen som nästintill utesluts ur programmet. Det innebär att nationella strategin utgör en grund för utformning av strukturfondsprogrammen som till största del har god potential att bidra till konkurrenskraft. Däremot saknas några av de delar som på lång sikt kan komma att påverka regionerna starkt, det vill säga förmågan att säkra arbetskraftsutbud till näringsliv och offentlig sektor samt förmågan att stödja företagen.

## 4 En bakgrund till strukturförändring i åtta regionala strukturfondsprogram

I detta kapitel sammanfattas de enskilda programområdenas användning av strukturfondsmedlen för att främja strukturförändringar i den egna regionen. Vi presenterar också vilken tyngdpunkt som insatserna har utifrån de sex nyckelfaktorerna för strukturförändring som ingår i vår analysmodell. Slutligen diskuterar vi programområdevis i vilken mån insatserna har förutsättningar att leda till strukturförändringar. Kapitlet bör ses som en bakgrund till de samlade diskussionerna om strukturfondsprogrammets förutsättningar att bidra till strukturförändring som vi redovisar i nästa kapitel. Programområdesanalyserna presenteras i sin helhet i bilaga.

### 4.1 Mellersta Norrland

Det operativa programmet för Mellersta Norrland ligger väl i linje med nationella strategin. I programmet betonas behovet av insatser för att hantera regionens gleshet. Stor vikt läggs också vid att befolkningen i regionen stadigt har minskat sedan 1950-talet och att det därför är det särskilt viktigt för regionen att hantera de utmaningar som kommer sig av detta. Dessutom förs de skillnader fram som finns mellan Jämtland och Västernorrland, främst skillnaderna i entreprenörskapskulturen där Västernorrlands län präglas av större företag medan Jämtlands län står för småföretagande.

Programmet lyfter fram ett antal nyckelbranscher som är sysselsättningsmässigt viktiga och som ska prioriteras. De är bland andra skogs- och träindustri, turist- och upplevelseindustri, företagstjänster, IT-telekom och miljöteknik och alternativ energi. Programmet betonar entreprenörskapet i privat och offentlig sektor. Det understryker skillnaden mellan insatser för att främja nyföretagande och för att förändra entreprenörskapsklimatet i regionen och beskriver båda delarna som viktiga för regionens utveckling. Insatser för att förändra attityder behöver kombineras med stöd att gå från idé till företag, under etableringsfasen och den första verksamhetsfasen. Innovation konstateras vara en förutsättning för ekonomisk utveckling. Behov av sådan utveckling finns inom området för att öka FoU-insatserna i näringslivet. För att genomföra det betonas att samverka mellan akademi och näringsliv ska främja produkt- och tjänsteutveckling. Även samverkan mellan företag, i form klusterutveckling bör främjas. Utveckla stödstrukturen för att främja näringslivets och företagens utveckling förs också fram.

Behoven av förstärkt IT- och fysisk infrastruktur förs fram och kopplas samman med regionens gleshet. Robust infrastruktur betonas vara en förutsättning för företagande och attraktivitet i regionen. Ett annat problem som bör hanteras, mot bakgrund av glesheten, är kapitalförsörjningen. Programmet presenterar det som ett ”moment 22” där lånefinansiering försvåras av låga säkerhetsvärderingar som gör det svårare för företagare i Mellersta Norrland än i många andra delar av landet att få tillgång till kapital. Eftersom stor vikt i programmet har lagts vid att befolkningen i regionen stadigt har minskat sedan 1950-talet, är det särskilt viktigt för regionen att hantera de utmaningar som kommer sig av detta vad gäller kompetensförsörjning och näringslivsutveckling.

I förhållande till de sex strukturförändrande kategorierna har satsningarna i det operativa programmet sin tyngdpunkt i fyra, förstärkt infrastruktur, utvecklade näringslivssamverkan, utvecklade stödstrukturer för näringslivet och förstärkt entreprenörskaps- och innovationskultur. Den faktiska verksamheten har i betydande grad fått den inriktning som lades fast i det operativa programmet. Betydande insatser har sålunda genomförts inom områdena förbättrad infrastruktur, både fysisk infrastruktur och IT, stödstrukturer för samt utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling. Trots att regionens befolkningsammansättning betonas i programmet har minst tonvikt lagts vid att öka attraktiviteten och att förändra befolkningsammansättningen.

I likhet med prioriteringarna i det operativa programmet är projekten inriktade mot att främja den befintliga näringslivsstrukturen. Förutom satsningar inom exempelvis skogs- och träindustri och turism finns exempel på hur regionen valt att inrikta sig på nya branscher, såsom idrott. Även insatserna på infrastruktur är tydliga bland projekten. Det som talar för att dessa insatser kan bidra till strukturförändring är att de har betoning mot att skapa regionförstoring med inriktning mot förtätning av regionen längs kusten. Investeringarna i infrastruktur är omfattande och främst inriktade mot att komplettera de investeringar som gjorts i och med Botniabanans byggnation. Det handlar om investeringar för att underlätta matartrafik, resecentrum men också mjuka investeringar. Dessutom har projekten bidragit till att satsningar på infrastruktur som annars inte hade blivit av har kunnat genomföras baserad på en regional analys.

Något som också talar för att programmet kan bidra till strukturförändring är att forskningsvärlden finns tydligt representerad i de insatser som syftar till att främja innovation och kommersialisering. Detta kan ge förutsättningar till att stärka innovationssystemen och näringslivets förnyelse för långsiktig konkurrenskraft. Dessutom sker detta till stor del inom etablerade kunskapsområden där akademi och näringsliv har etablerade samarbeten. Akademiens dominans riskerar dock att kunna hämma överföringen av kommersialiserbara kunskaper till nytta för företagen. För att kunna bidra till kommersialiser-

bara resultat finns behov av att skapa mötesplatser mellan innovatörer och entreprenörer utanför de akademiska sfärerna. Särskilt gäller det eftersom en av de största projektägarna inom programmet är Mittuniversitetet. Något som också riskerar att hämma den strukturförändrande effekten av programmet är att de horisontella kriterierna varken fått avsett utrymme i de projekt som har bedrivits eller har använts för att stävja den negativa befolkningsutvecklingen. Däremot finns en rad satsningar inom miljöområdet.

## 4.2 Norra Mellansverige

Strukturfondsprogrammet Norra Mellansverige är inriktat på att åstadkomma strukturförändringar, framförallt avseende påverkan på näringslivets struktur, utveckling av entreprenörskaps- och innovationskulturer men även klusterinitiativ och innovationsmiljöer. Enligt programmet skulle insatserna fokuseras på att förstärka och utveckla ett mindre antal styrkeområden där regionen utöver att ha ett starkt näringsliv eller ett stort kunnande också har fungerande samverkansformer. I programmet pekades inte alla styrkeområden ut, av programmet framgick dock att satsningar skulle göras på utveckling av turismnäringen, miljöteknik och miljötjänster. I programmet angavs vidare att insatser för att utveckla kluster och innovationskultur, infrastruktursatsningar och regionförstoring och metoder för att möta generationsväxlingar på arbetsmarknaden.

Projektportföljen ligger i hög grad i linje med programmet, särskilt vad gäller infrastruktursatsningarna och utvecklingen av vissa branscher, såsom turismnäringen, miljöteknik och miljötjänster. Insatser för att stödja näringslivssamverkan i form av klusterinitiativ och innovationssystem har också fått stort genomslag. Dessa projekt består av ett antal stora insatser för att utveckla branscher och kunskapsområden där regionen har komparativa fördelar. Inom dessa områden har prioriteringarna i programmet genomförts. Det rör sig om basindustrier, vissa IT-tillämpningar, GIS-tjänster och övervakning. Insatser har även genomförts som syftar till att skapa en helhets-syn över regionens arbete på med att utveckla klusterinitiativ och innovationssystem. De skillnader som kan urskiljas mellan programmet och dess faktiska utfall ligger främst i avsaknaden av insatser för att öka kompetens- och befolkningstillströmningen till regionen.

I förhållande till de sex strukturförändrande kategorierna har programmet sin tyngdpunkt i tre, förstärkt infrastruktur, utvecklad näringslivssamverkan och förstärkt entreprenörskaps- och innovationskultur. Genomgången av projekten pekar mot att de prioriteringar som anges i programmet i huvudsak har genomförts. Insatser mot att utveckla de innovativa miljöerna har genererat ett stort antal projekt, liksom insatser för att utveckla infrastrukturen. Åtgärder för att utveckla stödstrukturen väger också tungt, främst genom riskkapitalsatsningarna.

Norra Mellansveriges projektportfölj karakteriseras vidare av ett stort antal projekt. Det råder i stort sett samstämmighet i partnerskapet om att det krävs en blandning av projekt ifråga om storlek. Ambitionen var dock att prioritera stora strukturella projekt med stort geografiskt omfång. Dessa har i många fall fått stå tillbaka mot små projekt med lokala effekter. Inom klusterinitiativ och innovationssystem har det dock gått att förverkliga idén om stora projekt. För att få till stånd insatserna för att stärka de innovativa miljöerna har programmet använt ett system med att beställa förstudier inom de aktuella områdena. Projektägare till sådana insatser är vanligtvis de föreningar eller företag som är intermediärer i klustret eller nätverket.

Programmet är inriktat mot att utveckla och förstärka strukturer i syfte att förbättra konkurrenskraften och tillväxten i regionen. Det gäller såväl strukturer för innovativa miljöer (klusterinitiativ och Triple Helix) som näringslivets struktur, genom att utveckla befintliga och nya branscher och verksamheter, produkter och tjänster. Projekten Triple Steelix och Paper Province är exempel på projekt som började som klusterutvecklingsprojekt men som fått varaktiga strukturer och övergått till koncept- och systemutveckling. Många av samverkansprojekten anger dessutom tydligt vilka som utgör mottagarorganisationer, vilket är viktigt för projektens långsiktiga effekter men också metodernas fortlevnad. Det finns även exempel på projekt som tagit lärandet och utvecklingen av klusterinitiativ till en högre nivå, som Systemledning för innovativa miljöer och klusterprocesser i norra Mellansverige (SLIM). SLIM-projektet fungerar som en paraplyorganisation för regionens klusterprojekt. De insatser som har genomförts för att främja entreprenörskapsklimatet är snävt avgränsade mot definierade målgrupper såsom kvinnor eller personer födda i andra länder än Sverige eller mot definierade branscher. Insatser för att främja nyföretagande dominerar över kultur- och attitydpåverkande projekt.

Ambitionen kring projekt som omfattade miljö, jämställdhet, integration och mångfald var högre än vad det faktiska utfallet blev. Inom integration och mångfald och jämställdhet har insatser genomförts för att stimulera företagande bland kvinnor och utrikes födda. De horisontella kriterierna har också funnits med i bedömningen av projektansökningarna.

Projektportföljen visar på en stor satsning på infrastrukturprojekt vilket ligger i linje med programmets intention att arbeta mot regionförstoring. Flera av projekten har haft en ambition kring regionförstoring. Men den geografiska samverkan har till största delen genomförts över kommungränser och inte lika ofta över länsgränserna. Projekten har regionförstoring som underliggande mål och aktiviteterna är spridda på utveckling av väg- och spårburna transporter och upprättande av åtgärdsdokument på strategisk nivå. Flera av projekten avser utveckling av kollektivtrafiken för att åstadkomma en förbättrad arbetspendling, vilket kan ge en positiv effekt på dynamiken i näringslivet i form av säkrare kompetensförsörjning.

### 4.3 Skåne och Blekinge

Det regionala utvecklingsfundsprogrammet i Skåne och Blekinge ligger väl i linje med nationella strategin och bygger i stor utsträckning på de regionala utvecklingsplaner som ligger till grund för det långsiktiga utvecklingsarbetet i Skåne och Blekinge. Det finns en uttalad plan att skapa strukturförändring genom att bilda regionala klusterplattformar för de spirande näringslivskluster som finns i regionen. Insatser för att öka samverkan för att öka innovationsförmågan prioriterades därför i det operativa programmet. De tillväxtområden som nämns i det operativa programmet är de starka koncentrationerna inom bland annat life science, IT/Telecom, livsmedel, fordonstillverkning (formning och fogning av metalliskt material), miljöteknik, miljövänligt byggande och logistik.

Av de sex områden på hur europeiska regionala utvecklingsfonden kan verka strukturförändrande har stort fokus i det operativa programmet legat på insatser som har en direkt påverkan på näringslivet struktur och då i synnerhet satsningar på de näringslivskoncentrationer som utpekats i analysen. Satsningar med syfte att stärka samverkan mellan olika aktörer är ett annat viktigt område som poängteras i det operativa programmet. Det finns också ett tydligt fokus på att försöka förändra attityderna till entreprenörskap med hjälp av programmet. Få sådana projekt kom dock att genomföras. I stället är insatserna i huvudsak inriktade på att hjälpa blivande företagare att utveckla sina affärsidéer.

Genomgången av projekten inom programmet visar att en stor del av de insatser som specificerades i det operativa programmet har genomförts. Störst har de insatser varit som syftar till att utveckla näringslivssamverkan. Inom denna kategori ligger de strategiska satsningarna på att skapa bestående klusterplattformar för utvalda branscher. Det är en offentlig aktör som driver satsningen och agerar som intermediär i samarbetet. Vidare har stora insatser genomförts som förbättrar stödstrukturen till näringslivet. Det handlar om etablerandet av inkubatorer, som till exempel NetPort i Karlshamn, men även om insatser som försöker förbättra det offentliga stödjäsystemet genom att öka tillgången på kapitalförsörjning. Dessa insatser upptar en stor del av programmets insatser och de tre sydsvenska entreprenörsfonderna utgör merparten av de medel som har allokerats till detta område. En tredje dominerande kategori av insatser i Skåne och Blekinge är projekt som riktar sig specifik mot enstaka sektorer. En vanlig typ av insatser i denna kategori är projekt som riktar sig mot upplevelseindustrin för att utveckla exempelvis turism eller evenemang.

Anledningen till att genomförandet i huvudsak stämmer väl överens med de riktlinjer som drogs upp i det operativa programmet är Skåne och Blekinges tydliga strategi att med hjälp av stöd från den regionala utvecklingsfonden utveckla de spirande näringslivskluster som fanns i regionen. Stora insatser har genomförts som syftar till att bygga ut

näringslivssamarbete och samverkan mellan företag sinsemellan samt mellan företag, det offentliga och akademien. Att programområdet består av två län som till viss del ställs inför liknande utmaningar samt att programmet bygger på en gedigen analys av regionens förutsättningar är ytterligare orsaker till att inriktningen blev som den blev samt att man har kunnat tänka så strategiskt som man har gjort.

Tack vare den tydliga satsningen på att försöka öka innovationsförmågan i regionen genom att skapa klusterplattformar som ska bestå även efter projektperioden och på längre sikt säkra sin egen finansiering finns förutsättningar för att skapa strukturförändring i Skåne och Blekinge. Analysen som programmet bygger på tar fasta på de utmaningar som regionen står inför i och med det hårda omvandlingstrycket på tillverkande industri. Genom Skåne och Blekinges val att satsa på mer kunskapsintensiva branscher och öka deras konkurrenskraft kan omställningen från arbetsintensiva näringar till mer kunskapsintensiva gå smidigare.

#### **4.4 Småland och Öarna**

Det regionala utvecklingsfondsprogrammet i Småland och Öarna ligger väl i linje med nationella strategin och bygger i stor utsträckning på de regionala utvecklingsplaner som ligger till grund för det långsiktiga utvecklings- och hållbarhetsarbetet i programområdet. Programmet har tyngdpunkt i att förbättra kommunikation och infrastruktur och att få till stånd förnyelse av näringslivet, stimulera människor till nyföretagande samt säkerställa kapitalförsörjningen inom regionen.

Arbetet med att utforma det operativa programmet utgick från fem ansatser varav en var att det skulle ha en strukturerande inriktning. I programmet finns vidare en strategisk plan att skapa förutsättningar för strukturförändring genom att använda strukturfondsmedlen som katalysatorer för att attrahera ytterligare kapital till och påskynda insatser inom området. Insatser inom infrastruktur prioriterades därför i det operativa programmet. Enligt programskrivarna främjar en förstärkt infrastruktur rörlighet i området och stöttar både befolkning och företag. Befolkningen har lättare att söka och byta arbete över ett större geografiskt område samtidigt som företagen får fler sökande till lediga tjänster vilket leder till bättre rekryteringar.

Programdokumentet pekar ut en rad behov av insatser för att främja sysselsättning och konkurrenskraft i Småland och Öarna. Vidare lyfter det fram insatser som tar tillvara regionens resurser och som ökar förmågan till förändring genom regionförstoring och befolkningsrörlighet. I analysen läggs särskild tonvikt på insatser som kan leda till att tidigarelägga och möjliggöra hållbar strukturförändring. Strukturen på programmet innebär att tyngdpunkten ligger inom två av de sex strukturförändrande faktorer som våra analyser bygger nämligen fysisk infrastruktur och stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling genom satsningen på kapitalförsörjning.



Programområdet kännetecknas av ett mindre starkt näringslivssamarbete när det gäller samverkan mellan näringsliv, akademi och det offentliga. Arbetet med att stärka detta samarbete har påbörjats under senare år. Därför ska Triple Helix projekt och projekt som syftar till att bygga gränsöverskridande innovationssystem stöttas. Även om regionen och programområdet är ett med entreprenörskultur finns det utmaningar. En av utmaningarna för programmet är att majoriteten som startar nya företag idag är över trettio år och i de flesta fall män. Snedviridningen mellan könen i attityder till företagande bör förändras. Därför stöttar programmet projekt som kan leda till förstärkt entreprenörskapskultur och företagsklimat. Ett exempel är att stödja kvinnors företagande. Vidare stöttas projekt som leder till ökat företagande bland personer med utländsk härkomst. Därmed har de jämställdhet och integration beaktats grundligt i några projekt men utan att ha integrerats in i projekt som en hävstång för konkurrenskraft.

Genomgången av projektverksamheten inom programmet visar att en stor del av de insatser som specificerades i det operativa programmet har genomförts. Störst tyngd har, i linje med programmets prioriteringar lagts på insatser som syftar till att förändra stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling samt åtgärder som främjar fysiska infrastrukturesatsningar. I den första kategorin återfinns vi till exempel kapitalförsörjningsprojekt som Almi Invest Småland & Öarna och inom den senare kategorin ligger strategiska infrastrukturesatsningar som till exempel projektet TUSS (Tillväxt och Utveckling i Södra Sverige).

Det operativa programmet uttrycker en intention om att stödja nya branscher för att direkt påverka näringslivets struktur. Tyngdpunkten i programmet läggs dock på omvandling av befintlig industri och internationalisering. Då det är fler projekt som syftar till utveckling av nya branscher som beviljats stöd än inom internationalisering och omvandling kan det konstateras att det inte ligger i linje med önskan från det operativa programmet.

Den tonvikt som i det operativa programmet har lagts vid att förändra attityder till entreprenörskap samt förstärka innovationer och kommersialisering har inte kommit till stånd. Av alla de projekt som beviljats stöd återfinns bara ett fåtal inom denna kategori. Däremot har efter en sen start satsningar kommit igång på att främja på att bygga ut samverkan genom Triple Helix och klustersatsningar. Ett tiotal projekt med den inriktningen har beviljats stöd. De flesta sådana projekt påbörjades under 2010. Tidigare under programperioden hade de projekt som fick stöd mer karaktären av modellframtagande än projektgenomförande för klusterinitiativ och Triple Helixsamverkan.

Anledningen till att genomförandet av insatser och aktiviteter ändå så väl stämmer överens med de riktlinjer som drogs upp i det operativa programmet är Småland och Öarnas tydliga strategi och länsövergripande samverkan i att med hjälp av stöd av strukturfondsmedel satsa på projekt som möjliggör strukturförändring. Programmet bygger på

en gedigen analys av programområdets olikheter och förutsättningar vilket gör att programmet fått den inriktning som stakades ut när riktlinjerna skrevs. Utöver analysen anser man inom regionen att stark samverkan och bra samarbete är ett av programområdets framgångsfaktor. Tack vare den tydliga strategin i programmet möjliggörs strukturpåverkan. Analysen tar fasta på de utmaningar som regionen står inför. Planen är, och ansvariga arbetar för, att genomföra förändringar i strukturer för att på lång sikt få ”utdelning på satsat regionalfondskapital” till gagn för regionen och dess befolkning.

#### 4.5 Stockholm

Stockholmsprogrammet har haft en tydlig inriktning mot att förändra strukturer som ger förutsättningar för stärkt konkurrenskraft och bättre tillväxtförutsättningar i regionen och dess näringsliv. Detta gäller framförallt satsningarna på entreprenörskapsstöd, klusterinitiativ och andra projekt som avser stöd för en specifik branschinriktning. I det stora hela överensstämmer inriktningen av de genomförda insatserna med prioriteringarna i programdokumentet. Tyngdpunkten har legat i att utveckla stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling. Inom denna kategori återfinns flera projekt som bygger institutionella ramverk, framförallt inom kapitalförsörjning. Stora insatser har också genomförts för att förstärka entreprenörskaps-, och innovationsklimatet. Infrastrukturprojekten har varit relativt få men kapitalintensiva.

Programmet har en annorlunda utformning än övriga programområdets genom att fokusera på ett fåtal stora projekt. Detta beror främst på att Stockholmsregionen är en stark region med välutbildad arbetskraft och hög inflyttning av personer i arbetsför ålder, starka innovativa miljöer, utvecklad infrastruktur och hög andel företag och nyföretagande. Programmets nulägeskartläggning visar emellertid att regionen har ett flertal områden med utvecklingsbehov, såsom utveckling och samordning av befintliga strukturer för främjande av entreprenörskap. För att kunna identifiera effekter av regionalfondsmedlen i Stockholmsregionen genomfördes fokuserade satsningar. En underliggande tanke var att stora strategiska projekt underlättade mätningen av resultat och effekter, men även lättare kunde styras mot önskade resultat. Dessutom skulle befintliga strukturer utnyttjas för programgenomförandet.

En effekt av programmets strategi är att kopplingen till de befintliga strukturerna inom näringsliv och akademi är starka och att de strategiska satsningarna växer ur sedan tidigare etablerade utvecklingsprocesser. Det gäller några av programmets mest framträdande ambitioner, att förändra och förbättra stöd- och samverkansstrukturerna för att göra dem effektivare, exempelvis i form av företagsfrämjare, klusterinitiativ och innovationssystem. Stockholmsregionens klusterinitiativ, framförallt inom life science, är föremål för ett flertal projekt med inriktning på entreprenörskapsstöd, affärsdrivande nätverk och export.

Stockholm hade inför programperioden en befintlig stödstruktur som fungerat som utgångspunkt för flera projekt som utvecklat nya stödformer. Bland framgångsrika sådana projekt finns de som arbetar med företagsrådgivning och andra företagstjänster, såsom Start up Stockholm och STING. Det är också sådana typer av projekt som utgör de främsta exemplen på strukturförändrande verksamheter. Programmets insatser för utveckling av entreprenörskaps-, och näringslivsfrämjande strukturer visar potential att bli strukturförändrande av två skäl, satsningarna har gett goda resultat och de bygger på befintliga organisationers verksamhet vilket kan fungera som en grund för projektens långsiktighet.

En av utmaningarna för Stockholmsregionen var att förbättra infrastrukturen och kollektivtrafiken med Östra Mellansverige. Lösningen på Stockholmsregionens kapacitetsproblem avseende den fysiska infrastrukturen ansågs ligga en förbättring av samarbetet med region Östra Mellansverige. Men satsningen uteblev på ett utvecklat samarbete med denna region i infrastrukturfrågor i framförallt Mälardalsregionen.

Stockholmsprogrammets utformning och projektportföljens utfall talar för att insatserna har förutsättningar att påverka strukturer som kan leda till strukturförändrande resultat. De skillnader som finns mellan programmets ambitioner och projektportföljen består framförallt i satsningen på infrastruktur, som tilldelats en stor del av medlen, och klusterinitiativ och innovationsmiljöer, som fått en liten del trots stort fokus i programmet.

#### **4.6 Västsverige**

Det västsvenska programmet har haft en medveten satsning på strukturförändring och som till stor del vilar på prioriteringarna i de regionala programmen i Västra Götalandsregionen och Halland. De strategiska prioriteringarna är i stort sett desamma i båda länen vilket har förenklat genomförandet av programmet då samma prioriteringar ligger till grund för länen som för programmet. Programmet skiljer sig från övriga program genom att inte ta upp frågor om tillgänglighet och infrastruktur.

Det operativa programmet listar ett antal gemensamma tillväxtområden/regionala styrkeområden. Dessa är hälsoteknik/hälsa, upplevelsenäring, livsmedel, miljö/energi – miljödriven utveckling och förnybara system. Halland prioriterar även handel och papper/tryck/media, medan Västra Götaland prioriterar biomedicin, petrokemi, fordon, IT, textil och trä. Programmet betonar även tvärssektoriella områden där Västsverige anses ha goda utvecklingsförutsättningar, exempelvis visualisering, design och logistik.

I det operativa programmet finns en tonvikt mot insatser som ska utveckla entreprenörskap och då framförallt nyföretagande. Detta mot bakgrund av det låga nyföretagandet i Västsverige jämfört med

rikets genomsnitt. Nyföretagande anges i programmet även som en väg ur utanförskap. Insatser för att förbättra stödstrukturen tar också stor plats i programmet på grund av denna problembild. Nyföretagar- rådgivning och kapitalförsörjning är två exempel på insatser som ska avhjälpa detta. Stort utrymme i programmet har även insatser fått som syftar till att utveckla befintliga företag. Genom ökad näringslivs- samverkan eller att stärka stödsystemet genom satsningar på exem- pelvis företagsinkubatorer.

Projektportföljsanalysen visar att verksamheten följer de insatser som specificerades vid programskrivningen. Tonvikten ligger på insatser inom tre strukturförändrande faktorer nämligen direkt påverkan på näringslivets struktur, stärka entreprenörskaps- och innovationskul- turen samt utveckla den offentliga stödstrukturen riktad mot närings- livet. Insatser inom dessa tre faktorer dominerar programmet. Mest medel av de tre har tillfallit kategorin utveckla stödstrukturen för näringslivet. Detta beror till stor del på att stort antal insatser har genomförts för att förbättra kapitalförsörjningen till små och medel- stora företag.

Trots den starka fokuseringen i programskrivningen på entreprenör- skap och vikten av att förändra attityder till företagande har relativt få insatser genomförts på detta område. Istället för att satsa på det om- rådet har det västsvenska programmet i hög utsträckning valt att ut-veckla stödstrukturen till befintliga företag. Avsikten är att göra det enklare för företag att växa. Insatser på företagsinkubatorer domine- rar här med syftet att öka överlevnads- och innovationsförmågan i nystartade företag. Kopplat till detta har även flertalet insatser gjorts som syftar till att öka samverkan inom näringslivet eller mellan näringslivet, akademien och det offentliga. Få satsningar har avsett att genomföra förändringar med hjälp av de horisontella kriterierna.

Vidare har projekt genomförts som har till syfte att öka innovations- förmågan i befintliga företag och inom de branscher där Västsverige har styrkepositioner, exempelvis fordonsindustrin, life science och textil. Programskrivningen ville även se samarbete mellan olika bran- scher för att på så sätt stimulera helt nya idéer och tankesätt. Detta har inte fått genomslag i projektverksamheten i någon större utsträck- ning.

Insatser för att förbättra innovation och kommersialisering har fått stort genomslag i projektportföljen med ett antal stora och strategiska projekt som syftar till att höja innovationsförmågan i regionen. Dessa insatser har goda förutsättningar att skapa strukturförändring genom att de skapar nya och beständiga strukturer som kan stimulera inno- vation. Flera av de satsningar som har gjorts inom detta område har bildat nya strukturer. Ett exempel är satsningarna på hälsoteknik i Halland som nu lever vidare efter projektperioden i ett hälsoteknik- centrum. I Västra Götalandsregionen så är ASTA och Innovatum i Trollhättan goda exempel på hur man kan bygga upp varaktiga struk-

turer med hjälp av regionalfondsmedel som har möjlighet att skapa en permanent förstärkning av innovationskulturen i regionen.

#### 4.7 Östra Mellansverige

Östra Mellansveriges strukturfondsprogram karaktäriseras av ett brett angreppssätt för att åstadkomma strukturförändringar. Syftet är att utveckla ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv, särskilt med avseende på entreprenörskap och utveckling av innovationsmiljöer. Därför prioriteras satsningar som bidrar till fler små och medelstora företag, ökat nyföretagande, ökad rörlighet på arbetsmarknaden och förstärkt IT-infrastruktur. I programmet finns en tydlig ambition att samarbeta med Stockholmsregionen för att kunna utveckla de strukturella tillväxtförutsättningarna.

Det breda angreppssättet i det operativa programmet innebär att satsningar fördelas på fyra av de sex strukturförändrande faktorer som ingår i vår analysmodell. Dessa är utvecklad stödstruktur, utvecklad näringslivssamverkan, förstärkt entreprenörskaps- och innovationskultur och förstärkt infrastruktur. Det breda angreppssättet gäller också vilka branscher och kunskapsområden programmet satsar på. Utan att det i programmet samlat läggs fast vilka branscher och kunskapsområden som programmet ska inriktas mot pekas sådana ut i samband med olika typer av insatser. Exempel på branscher som på detta sätt pekas ut är bioteknik, life science, ITK, fordon, stålindustrin, kreativa näringar och miljöteknik. Kunskapsområden som pekas ut är bl. a. robotteknik, automation och materialteknik.

Genomgång av projektportföljen visar att insatserna koncentrerats till de tre strukturförändrande faktorerna utvecklad stödstruktur, utvecklad näringslivssamverkan och förstärkt entreprenörskaps- och innovationskultur. Utfallet stämmer överens med programmets intentioner men visar på ett tydligare fokus kring vissa strategiska satsningar än vad som framgår av programmet. Projektportföljen visar också på en tydligare fokusering än programmet genom att man satsat på stora strategiska projekt. De stora samverkansprojektens metoder och resultat tyder på att programmet kommer att kunna medföra bestående strukturförändrande effekter, dels p.g.a. den förankring man lyckats åstadkomma i både akademien och näringslivet, och dels för att projekten spinner ur befintliga strukturer som har möjlighet och vilja att tillvarata erfarenheter och resultat.

Flera av länen inom programområdet Östra Mellansverige befarar dock att de inom några år kommer att stå inför en situation med relativt hög andel lågutbildade kombinerat med hög ungdomsarbetslöshet samtidigt som det kommer att råda brist på arbetskraft till mer kvalificerade yrken. Programmet är som helhet inriktat på att skapa bättre förutsättningar och nya möjligheter för näringsliv och arbetsmarknad. Ytterst få satsningar har haft som huvudfokus att påverka befolkningsstrukturen vilket kan medföra att glappet under pågående och kommande generationsskiften på arbetsmarknaden riskerar att bestå.

Flera av kluster- och innovationsprojekten har gemensamt att regionens universitet och högskolor är direkt involverade. En vanlig farhåga med insatser drivna av lärosäten är att insatserna kan tendera att bli forskningsdrivna och få en svag eller otydlig koppling till kommersialisering och industrin. Östra Mellansveriges projekt inom innovation och innovationsmiljöer visar på goda exempel på högskole- och universitetdrivna projekt med starka och framgångsrika samarbeten med näringslivet. Detta kan dels förklaras med regionens historia som industriregion och dels med att projekten aktivt har säkerställt projektens samhällliga och kommersiella relevans genom att temaområdena definierats av representanter från både akademi och industri. Det faktum att projekten förankrats väl talar för att resultaten kommer att användas för att vidareutveckla regionens styrkor och svagheter. På klusterfronten är Automation Region ett exempel på ett samverkansprojekt där de drivande parterna har varit myndigheter men där driften alltmer har tagits över av medlemsföretag. Även Bergskraft Bergslagen, NovaMedTech, MITC, Robotdalen, SMURE, och BIO-X visar på att intresset för verksamheten varit så stor att såväl en fortsättning av verksamheten efterfrågats och att positiva sidoeffekter har förutsättningar att uppstå.

#### **4.8 Övre Norrland**

Det operativa programmet för Övre Norrland grundar sig i de båda ingående länens regionala utvecklingsplaner och nationella strategins prioriteringar. Det pekar ut ett antal tillväxtområden:

- Test- och övningsverksamhet, säkerhet och sårbarhet
- Kreativa näringar, upplevelser och turism
- Energi och miljöteknik
- Basindustri – teknik- och tjänstutveckling
- Informations- och kommunikationsteknik samt tjänsteverksamhet
- Bioteknik

I det operativa programmet föreslås ett flertal insatser med inriktning mot att stärka det befintliga näringslivet utifrån de branschvisa tillväxtområdena. Det innebär att programmet inte stakar ut någon egentlig riktning för sina insatser utan snarare i analysen understryker satsningar som stärker de branscher som är relevanta för regionen. Ett sådant område är internationalisering av näringslivet. Även behovet av satsningar på entreprenörskap och nyföretagande presenteras som en av de mest grundläggande förutsättningarna för regional utveckling och tillväxt. Det gäller både i förhållande till akademien och för grupper med utländsk bakgrund, kvinnor och unga. En av de mest uttalade satsningarna är förstärkning av infrastrukturen i regionen. Det övergripande syftet med satsningarna är att åstadkomma regionförstoring mot bakgrund av gleshet och långa avstånd, bristande transportssystem, geografiskt avgränsade arbetsmarknader och sårbarhet som uppkommer i glesbygd utan tillgång till välfungerande IT-infrastruktur.

Även innovationssatsningar ligger i fokus i programmet. Särskilt framkommer det i behovet av att stärka de regionala innovativa miljöerna och deras attraktivitet. Starka forsknings- och innovationsmiljöer som samverkar med andra funktioner i samhället kan generera konkurrenskraft på internationell nivå. För att genomföra detta betonas samverkan inom näringslivet och mellan privata och offentliga aktörer. Där det förekommer betonas särskilt universitetens och forskningsinstitutens samverkan för att samarbeta med näringsliv i nya och befintliga innovationssystem och klusterinitiativ.

En del av insatserna handlar om att utveckla supportstrukturer för utveckling av näringslivet. Framförallt betonas behovet av och insatser för att säkra kapitalförsörjning för företag genom riskkapital och företagsstöd. Särskilda behov tillskrivs företag i glesbygd eftersom de ofta har svagt eget kapital och lågt värderade säkerheter. Beskrivningen av inriktningen i det operativa programmet pekar mot att satsningarna koncentrerats till följande fyra strukturförändrande faktorer. Prioriteringen av de branscher som dominerar regionen medför stor tyngd läggs vid påverkan på näringslivets struktur. Stor vikt läggs vidare vid utvecklad näringslivssamverkan och behovet av förstärkta stödstrukturer till näringslivet samt förstärkt infrastruktur.

Genomgången av projektportföljen visar att de genomförda insatserna ligger i linje med det operativa programmet. Däremot finns insatser som vägt tyngre eller lättare än andra vilket gör att inte allt som ryms inom det operativa programmet fått motsvarande vikt i projekten. Det område som har haft största andelen insatser är förstärkt infrastruktur. Därefter kommer satsningar som gjorts på utvecklade stödstrukturer, entreprenörskaps- och innovationsklimat och direkt påverkan på näringslivets struktur. Däremot har en begränsad mängd av medlen satsats på förändrad befolkningssammansättning. Detsamma gäller för användning av de horisontella kriterierna som en möjlighet att förändra befolkningssammansättningen eller verka som en hävstång för strukturförändrande effekter. En anledning till det har beskrivits vara svårigheter att förmå projekt att anta sådana perspektiv i det vardagliga arbetet i projekten.

Övergripande skapar programmet förutsättningar för resultat som kan bidra till ökad tillväxt i regionen på längre sikt. De nyckelbranscher som pekades ut i programmet utgör en röd tråd för projekten men har fått olika stort utrymme i de olika insatserna. Kreativa näringar, upplevelser och turism och basindustri – teknik- och tjänsteutveckling har fått allra störst utrymme och kan illustrera att programmet till största del satsar på befintliga branscher. Några av de aspekter som talar för att programmet kommer att bidra positivt till förutsättningarna för strukturförändring är att regionen satsar på investeringar inom områden som redan har förutsättningar att utvecklas i riktning mot stärkt konkurrenskraft. Det gäller etablerade kunskapsområden och områden där akademi och näringsliv har starka nätverk, såsom basindustrin. En annan faktor som talar för att

programmet kan förväntas ge förutsättningar för långsiktig konkurrenskraft är de investeringar som fokuserats på kompletteringar av bredband i glesbygd. Däremot har projekten inte riktats mot att utvidga inomregionala arbetsmarknadsområden på de sätt som skulle kunna bidra till att hantera befolkningsammansättningen.

Inom entreprenörskap och företagande dominerar insatser för att öka antalet företag inom regionen. Insatserna för att påverka entreprenörskaps- och företagarklimaten har varit få och främst inriktade mot akademien. Förutsättningarna att påverka entreprenörskapsklimatet i andra områden av samhället än inom akademien eller för personer som inte redan beslutat sig för att starta företag är därför begränsat.



## 5 De åtta programmens inriktning mot strukturförändring

Detta kapitel inriktas mot att bedöma resultaten av utvärderingen samlat för alla åtta programområden. Analysen används som underlag för slutsatser om de regionala strukturfondsprogrammets förutsättningar att bidra till strukturförändringar. Det första avsnittet syftar till att presentera en samlad analys av programmets bidrag till strukturförändring. Avsnittet inleds med en bedömning av programmets samlade inriktning mot strukturförändring. Därefter analyseras programmets insatser utifrån varje strukturförändrande nyckelfaktor.

### 5.1 Graden av strukturförändring i strukturfondsprogrammets insatser

Detta avsnitt avser att ge övergripande analys av strukturfondsprogrammets inriktning mot strukturförändring. Avsnittet belyser utifrån olika utgångspunkter den strukturförändrande täckningsgraden i insatserna och strukturfondernas förmåga att bidra till strukturförändring i förhållande till olika nyckelfaktorer.

#### 5.1.1 Programmets samlade inriktning mot strukturförändring

Utgångspunkten för den nu pågående programperioden har varit att insatserna inom de regionala strukturfondsprogrammen ska utveckla näringslivet och bidra till konkurrenskraft och tillväxt. De operativa programmen och de projekt som har beviljats medel är i huvudsak riktade mot insatser som har potential att bidra till strukturförändring i riktning mot konkurrenskraft och tillväxt. Det innebär att programmen i huvudsak varit inriktade mot strukturförändrande insatser. De strukturförändrande nyckelfaktorer som tilldelats mest medel totalt i de åtta programmen är insatser för att *utveckla stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling, förstärka entreprenörskapskultur och innovationsklimat, utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling samt förstärkning av infrastrukturen*. Däremot har *direkt påverkan på näringslivets struktur* tilldelats en mindre andel av medel. Klart minst andel av medel har tilldelats *ökad attraktivitet och förändrad befolkningssammansättning*.

De strukturförändrande nyckelfaktorer som har legat i fokus i programmen medför att programmen har sin tyngdpunkt i att förändra och förstärka strukturer kring de befintliga företagen eller personer som bär på en företagsidé. Insatserna är i huvudsak inriktade mot att förändra och bygga ut befintliga strukturer, system och organisationer

som främjar företagsutveckling och nyföretagande. De kunskapsområden och branscher som bedömts utgöra regionernas styrkeområden legat i fokus, vilket innebär att programmen har stärkt de styrkeområden som angavs i flera operativa program.

De omfattande *insatserna för att förstärka den fysiska infrastrukturen* har potential att bidra positivt till företagets och invånarnas utveckling och utgör en förutsättning för strukturförändring baserad på insatser för utveckling inom ramen för övriga nyckelfaktorer.<sup>49</sup> Syftet med satsningarna är att förstärka och komplettera den befintliga infrastrukturen. Företagets konkurrenskraft kan öka genom att transporterna in och ut ur regionerna förbättras genom satsningarna på infrastruktur som hamnar, terminaler för omlastning och industri-spår. Insatserna för att bygga ut och komplettera persontransporterna har förutsättningar att bidra till expansion av arbetsmarknadsregioner samt större och mer flexibelt arbetskraftsutbud,<sup>50</sup> vilket i sin tur torde kunna leda till starkare företag. För befolkningen bidrar det till ett bredare utbud av arbetstillfällen, utbildningar och service, och att den lokala regionen bör kunna bli mer attraktiv. Satsningarna på IT-infrastrukturen torde kunna leda till bättre möjligheter och ökad konkurrenskraft för företag och invånare att verka i glesbebyggda områden och därmed öka regionernas attraktivitet.

Satsningar för att förstärka *entreprenörskapskulturen och innovationsklimatet* har dels haft sin tyngdpunkt på nyföretagande och dels på att utveckla innovativa miljöer. Båda typerna av insatser kompletteras av utveckling av *stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling*. Projekt för att främja nyföretagande har främst bestått av allmänna satsningar eller insatser för nyföretagande inom vissa grupper i samhället. Dessa insatser har potential att fånga upp personer som har en företagsidé, oavsett kompetensnivå eller förutsättningar. Sådana grupper har dels bestått av breda grupper som kvinnor, ungdomar eller personer med utländsk bakgrund. Grupperna har varit mer branschvist specificerade eller riktat sig till forskare, personal och studenter inom universitet och högskolor eller anställda inom den offentliga sektorn. Nyföretagarprojekten riktas i huvudsak mot att antalet och att hållbarheten hos företag ska öka, vilket har genomförts genom att insatserna har en inriktning mot personer som har en affärsidé. De företag som startas ska genom programmen ha en mer genomarbetad affärsidé, vilket förväntas leda till att fler kan leva på sina företag och att fler företag överlever på sikt. Följeforskning och uppföljning av program och projekt pekar mot att insatserna får dessa förväntade resultat i form av att antalet företag har ökat, vilket gör att det går att dra slutsatsen att satsningarna torde ha en gynnsam inverkan på nyföretagande och uthålligheten i företag.

I första hand riktas arbetet med att förstärka och utveckla innovativa miljöer mot de befintliga företagen. Genom att tyngdpunkten har

---

49 OECD 2009

50 Jmfr. Johansson 2009, 2011

legat vid att utveckla *samverkan i form av klusterinitiativ, innovationssystem och nätverk* inom de befintliga styrkeområdena har de befintliga företagens möjligheter att förstärka sin konkurrenskraft förbättrats. De har haft möjlighet att ta del av nya kunskaper och kring dem utveckla befintliga och nya produkter och tjänster. Deltagande företag har haft möjlighet att utveckla organisation och verksamhet, samtidigt som effekterna riskerar att begränsas av regler för företagets deltagande och akademins fokus på sina intressen. Vidare har samarbete ökat mellan deltagande företag som har lett till ett mer långsiktigt samarbete inom klustren eller innovationssystemen. Genom dessa insatser finns det förutsättningar att få till stånd konkurrenskraftigare företag som i sin tur leder till att konkurrenskraften i regionerna ökar.

### 5.1.2 Obalans inom strukturpåverkande faktorer – viktiga insatser i begränsad omfattning

Enligt den sammanvägda bilden av programmen har fyra av de strukturförändrande nyckelfaktorerna legat i fokus. Skillnader mellan programmen förekommer såväl inom som mellan faktorerna. Vissa tendenser för faktorerna återkommer inom flera program och riskerar att dämpa faktorernas och programmets strukturförändrande effekt. Framförallt sker det genom att de projekt som har beviljats medel inte täcker hela faktorn utan koncentrerar sig på de delar som ingår i faktorn. Det gäller i första hand projekt inom direkt påverkan på näringslivets struktur, utvecklad stödstruktur för näringslivs- och företagsutveckling och utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling. Inom dessa faktorer har de faktiska insatserna varit snävare än det behov av insatser som redovisas i operativa programmen, vilket riskerar att begränsa strukturpåverkan.

Tidigare programföljeforskning<sup>51</sup> har visat att de marknadsstyrda insatserna tenderar att inte stimulera de unga snabbväxande företagen och att det finns behov av insatser inom de regionala strukturfonderna för att ge dessa företag bättre tillväxtförutsättningar. De unga, snabbväxande, ”gasellerna” är den grupp företag som står för den största delen av tillväxten av arbetstillfällen.<sup>52</sup> För att få ut större tillväxtpotential skulle sålunda balansen inom företagsutveckling mellan olika kategorier företag behöva ändras, från nyföretagande och äldre befintliga företag till gruppen yngre företag med vilja och potential att växa. I samtliga operativa program betonas vikten av att få fler växande företag. Särskilt viktigt är det i de regioner som är beroende av sysselsättning och tillväxt via storföretagen eftersom dessa står för en betydande andel av innovativ verksamhet och entreprenöriell utveckling. Samspelet mellan små snabbväxande företag och stora etablerade företag resulterar i förnyelse av näringslivet. Dessutom lockas storföretag till regioner som karaktäriseras av teknik- och kunskapsbaserade nya företag, i en så kallad David-Goliathsymbios.<sup>53</sup> Trots det

51 Ledningskonsulterna 2011a; 2011b

52 Braunerhjelm, Eklund & Henreksson 2012

53 Andersson, Dieden, & Ejermo 2012

koncentreras insatser riktade till unga, snabbväxande, företag till riskkapitalförsörjning via riskkapitalfonderna. Däremot förekommer få insatser för att möta de behov av företagsutveckling som finns inom denna grupp företag.

Även när det gäller formerna av stöd finns brister i flera programområden. Programföljeforskningen av de norrländska programmen pekade ut behov av så kallade förstudiefinansiering i det skede när en företagsidé utvecklas eller för att utveckla en prototyp som exempel på andra områden där det finns behov av insatser.<sup>54</sup> Det innebär att insatserna har behandlat ett av de behov som redovisades, medan övriga områden inte har hanterats. Detta torde begränsa de positiva konsekvenserna på tillväxten i regionerna.

Både nationella strategin och flertalet operativa program pekar på nödvändigheten av flera olika typer av insatser för att tillgodose företagens behov inom riskkapital och krediter. Utöver förbättrad riskkapitalförsörjning har behov, exempelvis av företagens försörjning av investerings- och rörelsekapital, lett till få insatser utöver ramprogrammen för företagsstöd. Behoven är särskilt påtagliga i de områden där kapitalförsörjning präglas lågt värderade realsäkerheter. En orsak till att programmen inte har hanterat rörelsekapitalfrågan i de regioner som pekat ut dessa behov kan vara storleken på behoven i förhållande till de insatser som är möjliga att genomföra inom de regionala strukturfonderna. Därför är det inte självklart att lösningen finns att finna inom ramen för strukturfonderna. Ett alternativ till direkt engagemang är att engagera kreditmarknadens aktörer i det regionala utvecklingsarbetet och utifrån det analysera behov och möjligheter till att utveckla lösningar. Liknande arbetssätt fungerade i arbetet att förnya Norrköpingsregionen där relevanta aktörer, och däribland den lokala finansmarknaden, engagerades i förändringsarbetet.<sup>55</sup> Inom ramen för dåvarande Nuteks program Samverkan högskola – SMF utvecklade och tillämpade KTHs institut för tillämpad ekonomi och finans i Norrtälje AB och KTHs Centrum för bank och finans en modell för att utveckla den finansiella sektorns roll i utveckling av regioner och företag.<sup>56</sup>

### **5.1.3 Programmens förutsättningar att påverka näringslivets konkurrenskraft**

Projekten har i huvudsak varit inriktade mot de faktorer som forskning har identifierat som viktiga att påverka för att nå strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt. Vissa insatser har fokuserat på att påverka näringslivet direkt, exempelvis genom att involvera och genomföra insatser i företag och branscher medan andra syftar till att påverka näringslivet indirekt. Majoriteten av insatserna syftar till indirekt påverkan på näringslivet genom att exempelvis

---

54 Klofsten, Jonsson & Simón 1999

55 Svensson, Klofsten & Etzkowitz 2012

56 Ledningskonsulterna 2007

utveckla samverkan för näringslivs- och företagsutveckling, stärka de innovativa miljöerna, utveckla stödstrukturen för näringslivs- och företagsutveckling, förstärka riskkapitalförsörjningen i regionerna eller förstärka infrastrukturen. Det innebär att projekten snarare har inriktats mot att bygga bort svagheter än mot att utveckla helt nya strukturer.

En anledning till att *direkt påverkan på näringslivets struktur* genom insatser i befintliga företag utgör en mindre del av programmen är att förutsättningarna att genomföra denna typ av insatser har varit begränsad. Förutsättningarna förbättrades genom att reglerna för de minimis från och med 2010 också gällde för projekt inom strukturfonderna. En aktör beskrev till och med att ”ju fler företag som inkluderas i en ansökan, desto svårare väntas det bli att få ansökan beviljad. Förslag till projekt som involverar företagen gör att vi som projektägare drar öronen åt oss”. En annan faktor som kommit att väga relativt lätt är *ökad attraktivitet och förändrad befolkningssammansättning*. De program som pekat ut rådande befolkningssammansättning som ett hinder mot konkurrenskraft och tillväxt har inte använt programmet för att adressera problemen. För samtliga program gäller att de horisontella kriterierna jämställdhet och integration i låg utsträckning har använts som faktorer för konkurrenskraft, vilket gör att de inte fått avsedd effekt som hävstång för tillväxt. I flera programområden har jämställdhet och integration beskrivits som svåra att integrera i projektens verksamhet. Medeltilldelning har i huvudsak skett utifrån projektens huvudinriktning utan att bedömningar utifrån de horisontella kriterierna har haft reell inverkan på tilldelning av medel.

De insatser som har genomförts har inriktats mot att underlätta för kvinnors och utrikes föddas företagande, vilket har inneburit riktade insatser mot specifika grupper. Däremot har inga insatser genomförts för att öka antalet företag ägda av kvinnor och utrikes födda som deltar i exempelvis företagssamarbeten. Detta trots att ett antal programområden hade prioriterat den typen av insatser. Däremot har miljö kommit att användas som en tillväxtfaktor i samtliga programområden. Det gäller såväl att använda ”grön teknologi och produktion” som tillväxtfaktor. Få insatser har dock genomförts för att utveckla företagens interna miljöarbete och miljökunskande. Förklaringen till detta ligger i att kunskapen om möjligheterna och fördelarna av att använda jämställdhet och integration samt företagens interna miljöarbete som faktorer i tillväxten och konkurrenskraften inte är lika utbredd som för ”grön teknologi och produktion”.

Ett genomgående drag hos de satsningar som görs inom ramen för de regionala strukturfondsprogrammen är att de har eller kommer att få påverkan på behovet av eller tillgången på arbetskraft. Det gäller såväl satsningar på näringslivs- och företagsutveckling som utveckling av infrastrukturen. Ett lika tydligt drag är att få har analyserat vilka konsekvenser satsningarna får i detta hänseende eller hur de i så fall ska lösas. Därmed har få genomfört åtgärder i egen regi eller sökt samarbete med projekt inom Socialfonden för att lösa frågan om arbets-

kraftsförsörjningen. Avsaknaden av åtgärder gäller både de programområden som har påtalat vikten av insatser för att bryta den negativa befolkningsutvecklingen och övriga programområden. Ett inte lika tydligt, men ändå synligt drag, är att projekt som utvecklar och kommersialiserar ny kunskap inte väger in om det finns ett regionalt näringsliv som kan ta till sig satsningar och omvandla dem till produkter och tjänster.

#### **5.1.4 Strukturförändring inom rådande kulturer**

Tyngdpunkten för de strukturförändrande insatser som har beviljats medel ligger på insatser som har potential att förändra och förstärka företagens "kringmiljö". Däremot fattas i hög grad projekt som bejakar de behov av att förändra rådande entreprenörskaps- och företagskulturer som programmen har påvisat. Likaså förekommer få insatser för att påverka andra basfaktorer för tillväxt och konkurrenskraft, såsom befolkningsammansättningen och attraktivitet. Avsaknaden av sådana insatser riskerar att dämpa programmets strukturförändrande effekt genom att inte ifrågasätta kulturer som redan påverkar konkurrenskraft och tillväxt negativt.<sup>57</sup>

Det finns flera förklaringar till att tyngdpunkten ligger på indirekta faktorer som utvecklar existerande kultur och basförutsättningar. En förklaring kan vara att kulturförändringar tar lång tid att genomföra och därmed kräver långsiktiga insatser,<sup>58</sup> vilket försvåras av det rådande projekttänkandet. Den begränsade projekttiden begränsar möjligheten för sådana insatser att nå önskade resultat. En annan förklaring kan vara att det av tradition är insatser för att utveckla strukturer och system som stödjer företagets utveckling som genomförts inom ramen för program för regional utveckling. För sådana insatser finns också aktörer som är vana att genomföra projekt som finansieras av offentliga medel. En ytterligare förklaring kan vara att det attityd- och handlingsförändrande insatser kräver insatser från alla delar av samhället. Bristerna gör att projektens strukturförändrande effekt kan bli mindre än vad som varit möjligt om de horisontella kriterier och förändring av attityder hade genomsyrat projektens verksamhet.

#### **5.1.5 Strategier och verktyg för strukturförändring**

Vi har tidigare redovisat att de projekt som har beviljats medel inom de åtta programmen inte har resulterat i att programmen har riktat sig mot alla sex strukturförändrande faktorer. Vissa programområden har dock lyckats bättre än andra. Förklaringen till detta är tudelad. Det ena skälet är att programmets regionala förankring har sett olika ut. Det andra skälet är att det finns olikheter i vilka verktyg och processer som har använts för att genomföra prioriteringar.

De operativa programmen innehåller analyser av regionernas förutsättningar och behov av åtgärder för att komma till rätta med svaghe-

---

<sup>57</sup> Jmfr. Forsberg 1998

<sup>58</sup> Marshall 1920

ter och utnyttja styrkor. Utifrån dessa slutsatser har programmen antagit olika arbetssätt för implementering. Programmen i Stockholm, Småland och Öarna och Skåne och Blekinge<sup>59</sup> har haft väl förankrade regionala strategier över vilka förändringar som programmet avsågs genomföra. Det har inneburit att programmen har haft en mer konkret strategi för vad programmet skulle uppnå än vad andra program har haft. Strategierna har inneburit att programmen har satsat på ett antal regionalt strategiska områden för att utveckla näringslivet och stärka konkurrenskraft och tillväxt. Förankringen har inneburit att genomförandet av programmet i högre grad har gått i linje med strategin, än i övriga program.

Två avgörande faktorer i förankringen har varit att inblandade aktörer har haft en gemensam samsyn om och en djupare förståelse för prioriteringarna. Samsynen och förståelse har medfört att inblandade aktörer varit införstådda med programmets syfte och mål. Däremot har graden av följsamhet jämfört med prioriteringarna inte enbart berott på väl genomarbetade och väl förankrade strategier i de enskilda programmen. Minst lika viktigt har varit att programmen har verktyg för hur prioriteringarna ska genomföras i praktiken. Sådana verktyg för prioritering har funnits i programmen i Stockholm, Småland och Öarna och Skåne och Blekinge, men också i Norra Mellansverige. Med hjälp av dessa verktyg har de (viktigaste) prioriteringar kunnat genomföras som planerat. För programmet i Stockholm har strategin medfört att programmet inte bara har tilldelat medel till projekt utan också aktivt har valt att inte bevilja projekt medel. Utgångspunkten har varit att alla projekt som beviljas medel skulle passa in i den idé om programmets syfte som var förankrad bland de regionala aktörerna. En aktör i Stockholmsregionen tydliggjorde detta tankesätt genom att beskriva att ”det är bättre att inte använda medlen än att lägga dem på fel saker”. I Skåne och Blekinge har strukturfonderna betraktats som en pusselbit i ett långsiktigt utvecklingsarbete. Två konkreta exempel på verktyg för att implementera förankrad strategi i projekt har varit att Småland och Öarna har fört en aktiv dialog med projektägarna för att säkerställa deras roll i det strukturförändrande arbetet. På så sätt har programmet försökt säkra sin inriktning mot strukturförändring. Ett annat exempel kommer från Norra Mellansverige som har använt ett arbetssätt som innefattar att man ”beställt” förstudier från relevanta aktörer inom området som ansetts vara viktiga för programmet.

Inget program har fullt ut utgått från en helhetsbild av behovet av strukturförändringar för att öka regionens konkurrenskraft och tillväxt. Istället har programmen präglats av brett arbete utifrån enskilda strukturförändrande faktorer. Angreppssättet tycks vara en av orsakerna till att programmen inte har lyckats få en systematik för att integrera alla strukturförändrande faktorer utan snarare beviljat medel till en bredd av insatser inom ramen för de breda operativa

---

<sup>59</sup> Se Sweco 2011a; 2011b

programmen. Det gör att det är svårt att avgöra om de redovisade strukturförändringarna och de insatser som har valts för att åtgärda dem som är de viktigaste för att kunna ge långsiktiga förändringar som leder till ökad konkurrenskraft och tillväxt. Varken riktlinjerna i nationella strategin eller den övergripande styrningen av arbetet med att skriva de operativa programmen innehöll krav på sådana bedömningar. Samtidigt är det tydligt att de programområden som valt att använda sig av en strategi som varit förankrad hos inblandade aktörer har fått till stånd ett mer systematiskt val av projekt. Strategin har medfört att, exempelvis programmet i Stockholm, inte bara har tilldelat medel till projekt utan också aktivt har valt att inte bevilja projekt medel. Utgångspunkten har varit att alla projekt som beviljas medel skulle passa in i den idé om programmets syfte som var förankrad bland de regionala aktörerna. En aktör i Stockholmsregionen tydliggjorde detta tankesätt genom att beskriva att ”det är bättre att inte använda medlen än att lägga dem på fel saker”.

#### **5.1.6 Insatsernas förmåga att leda till långsiktigt bestående resultat och nyskapande stöd**

Insatsernas möjligheter till att bidra till långsiktigt hållbara resultat beror på vilken typ av insats det rör sig om. Tre huvudtyper av insatser kan urskiljas ur genomgången av projekt och program. För det första gäller det insatser som är del av långsiktiga satsningar, för det andra engångsinsatser som får bestående effekter och för det tredje engångsinsatser som kräver ytterligare insatser för att få bestående effekter.

Till den första typen av insatser kan räknas de satsningar som har gjorts på att bygga upp eller förstärka innovativa miljöer som nätverkssamsverkan, klusterinitiativ och innovationssystem. Den långsiktiga hållbarheten är i denna typ av projekt beroende av att den långsiktiga finansieringen säkerställs. Långsiktigheten tenderar också att vara beroende av huruvida samarbetet fördjupas enligt plan och om möjligheten att utveckla projektorganisationen till en mer permanent intermediärfunktion. Insatserna för att främja innovation och samverkan kräver normalt längre tidsperspektiv än vad programmen kan erbjuda. En genomgående svaghet är att strukturfondsprogrammen med de beslut som fattas av strukturfondspartnerskapen inte kan innebära långsiktig medfinansiering under så lång tidsperiod som det tar innan vissa insatser ger full effekt. Inom projekt för utveckling av nätverkssamsverkan, klusterinitiativ eller innovationssystem kan det ta längre tid än en programperiod att nå resultat. Inom ramen för strukturfondsprogrammen har det inte funnits beredskap att bevilja fortsatt finansiering. Risken är att insatser som inte medfinansieras från strukturfonderna under tillräckligt lång tid läggs ner på grund av bristande fortsatt finansiering. Nedläggning av insatser på grund av avsaknad av långsiktig medfinansiering kan uppstå av flera orsaker. En orsak är att insatserna behandlas som ett – kortsiktigt – projekt och inte som en del i en långsiktig investering.



Ett annat exempel på den första typen av insatser är förändring av entreprenörskapskulturen och företagsklimatet. Det tar lång tid att få till stånd förändringar. Därför behövs långsiktigt uthålliga insatser som sträcker över flera programperioder. Detta försvåras dock av insatserna ska vara tidsbegränsade projekt. En annan svårighet är att det ofta saknas strukturer som kan driva denna typ av – långsiktiga – insatser.

För att på bästa sätt tillvarata regioners utvecklings- och innovationspotential är det angeläget att i större utsträckning uppmärksamma betydelsen av dels ”bottom-up-orienterade” och entreprenörsdrivna innovationssystem; dels den betydelse intermediärer eller kopplare spelar i dessa sammanhang. Sverige är erkänt bra på att etablera och driva långsiktig innovativ samverkan mellan institutioner som företag, akademi och samhälle, och har inrättat ett statligt verk för denna uppgift (VINNOVA). Däremot torde landet gå miste om den utvecklingspotential som en annan typ av innovationssystem representerar – entreprenörsdrivna samverkanskonstellationer som drivs av logiken ”learning by doing” snarare än av långsiktiga detaljerade planer, och som baseras på samverkan mellan individer snarare än mellan institutioner.<sup>60</sup> Det är angeläget att vi på ett bättre sätt tillvaratar även den innovations- och utvecklingspotential som denna typ av innovativ samverkan representerar.<sup>61</sup> Betydelsen av så kallade intermediärer eller mäklare har kommit att uppmärksammas allt mer i forskningen rörande innovativa system och innovativt samarbete.<sup>62</sup> Triple Helix-baserad samverkan förutsätter således normalt att någon aktör tar på sig ansvaret för att koordinera arbetet.<sup>63</sup> I många innovativa system kan dessutom denna koordinerande ledningsfunktion växla mellan olika aktörer.<sup>64</sup> Betydelsen av att se till att denna form av regionalt ledarskap finns på plats i policy-stödda utvecklingsprojekt är dock generellt underskattad.

Ytterligare exempel inom den första typen av insatser är satsningar på att utveckla stödstrukturen för företags- och näringslivsutveckling, såsom inkubatorer och riskkapitalsatsningar. Bland dessa insatser avgörs effektens långsiktighet av om verksamheten kan leva vidare och föras över i ordinarie verksamhet. Resultaten av studier av projekt visar att insatser för att utveckla inkubatorer under innevarande programperiod har svårt att överleva och föras in i reguljär verksamhet.<sup>65</sup> Ett skäl till det har varit att projektägarna inte haft beredskap för att ta hand om verksamheten eller att projektägaren är passiva i sitt ägarskap.<sup>66</sup> Projekten har snarare betraktats som kortsiktiga testverksamheter än som långsiktiga investeringar för en förbättrad stödstruktur

---

60 Cooke & Leydesdorff 2004

61 Ylinenpää 2012

62 Teräs 2008

63 Sölvell et al 2003

64 Jmfr. Westerberg m fl 2007

65 Jmfr. Sweco 2011c

66 Jmfr. Brulin & Svensson 2011; Malmö University & Apel-FoU 2012

eller företagsklimat. Ett annat exempel är verksamhet som testats men visat sig vara så dyr att driva att det inte finns resurser inom reguljär verksamhet för att ta över den. Resultatet talar för att de långsiktiga effekterna av dessa typer av insatser blir begränsad. Något som däremot talar emot en sådan slutsats är att enskilda insatser är kortsiktiga men också avlöser varandra. Inom bland annat utveckling av nyföretagandet är detta vanligt.

Den andra huvudtypen, engångsinsatser med bestående effekter, består av investeringar i såväl den fysiska som IT-infrastrukturen. När investeringen är genomförd tas den i drift för sitt ändamål och resulterar i effekter. För att dessa ska bli långsiktigt bestående behövs att medel för driften efter det att investeringen har gjorts är säkrade. Våra analyser pekar mot att så också är fallet. Den tredje huvudkategorin, engångsinsatser som kräver fortsatta insatser, består exempelvis av planeringsunderlag för infrastrukturåtgärder. För att sådana åtgärder ska få effekt krävs att de faktiskt kommer till stånd. I projekt som TUSS – Tillväxt och utveckling i Sydöstrasverige, som är ett av flera projekt i Småland och Öarna, är exempel på planeringsinsatser som både påverkat andra insatser och fått egen fortsättning. Projektet hade som syfte att säkerställa finansiering för planerade investeringar. Fler-talet av insatser för att ta fram planeringsunderlag mm har inte haft den koppling som TUSS haft och därmed heller ingen klart utstakad väg framåt.

#### **5.1.7 Nyskapande stöd för strukturförändring mot företags-, näringslivs- och innovationsutveckling**

Att förändra och förbättra strukturerna för företags-, näringslivs- och innovationsfrämjande insatser är enligt forskningen en viktig faktor för att underlätta strukturförändring. I enlighet med vad som har beskrivits i föregående avsnitt har förändringar i strukturerna genomförts i alla regionala strukturfondsprogram. Det har främst inneburit att insatsvisa åtgärder. Inriktningen mot att utveckla och förbättra strukturerna har sålunda i första hand koncentrerats till att genomföras på insatsnivå snarare än på programnivå. Programmet för Stockholm kan i sammanhanget betraktas som ett undantag. Stockholmsprogrammet inrymmer omfattande insatser för att förbättra strukturerna. Insatserna inriktas mot att förändra, bygga ut och förstärka de strukturer som finns för att stärka företagandet, utveckla små och medelstora företag och ta hand om företagsidéer. På samma sätt är insatserna för att bygga ut och förstärka de innovativa miljöerna, exempelvis befintliga kluster och innovationssystem, tydliga i programmet och inte bara i de insatser som beviljas medel.

Satsningarna på att förändra och förbättra strukturerna för att främja företags-, näringslivs- och innovationsutveckling har i första hand inriktats mot nyföretagande och mot att utveckla innovationer och innovationsmiljöer. Insatserna har främst inriktats mot att förändra och att testa nya lösningar inom ramen för existerande stödstrukturer.

rer, men även nya sätt att använda strukturfondsfinansiering har prövats. Goda exempel på nyskapande sätt att använda strukturfonderna skulle kunna samlas i en vitbok och spridas för andra att ta efter. Hittills har förvaltande myndighet genomfört viss uppföljning men en mer samlad bild kan skapas. Särskilt eftersom det finns skillnader mellan programmen. Ur existerande uppföljningar av resultat från avslutade projekt, redovisningar av arbetssätt och resultat från utvärderingar kan bidra till nyskapande metoder och arbetssätt samt verka som inspiration för andra regioner. Sådant underlag skulle också kunna bistå program och projekt i omvärldsanalyser av vilka insatser som har genomförts i andra regioner.

Det tydligaste exemplet på nya sätt att använda strukturfondsmedlen är satsningen på revolverande riskkapitalfonder. Satsningen innebär bland annat att av kapital tillförs med krav på återbetalning istället för bidrag och att fonderna delar risken i sina investeringar med privata aktörer. Fonderna har i uppgift att förbättra de regionala riskkapitalmarknaderna både genom sina egna investeringar och genom andra insatser för att åstadkomma fler och mer kunniga aktörer på området. Fondernas saminvesteringar har enligt följeforskningen kommit igång och därmed antagit den tänkta rollen. Arbetet med att med andra medel utveckla de regionala riskkapitalmarknaderna har ännu inte kommit igång.

Andra insatser för att förbättra kreditförsörjning i regionerna har varit sällsynta. Det innebär att nytänkande sätt att hantera kapitalförsörjning ur ett bredare perspektiv inte har använts inom programmen. Detta trots att behovet av flera typer av insatser har betonats av både nationella strategin och programmen. Två satsningar som har genomförts för att anta ett nytänkande förhållningssätt till kreditförsörjning har skett i Östra Mellansverige respektive Mellersta Norrland. I Östra Mellansverige genomfördes ett försökt att bygga upp ett mikrofinansieringsinstitut för att finansiera utlandsfödda kvinnors företagande. I Mellersta Norrland genomfördes projektet *Kreditgarantiförening i Jämtland*. Projektet innebar att en kreditgarantiförening, det vill säga en sammanslutning av företag, som syftade till att öka kreditförsörjningen för de enskilda medlemsföretagen. Huvudtanken var att utnyttja medlemsföretagens samlade säkerhetsmassa för att underlätta för enskilda medlemmar att få krediter från banker och andra finansörer på bättre villkor än om varje företag ”bara” utnyttjat sina egna tillgångar som säkerhet för lån.

Flera olika typer av insatser har även genomförts för att förnya arbetet för att främja nyföretagande. En typ av insatser är så kallade en-dörrlösningar som syftar till att förenkla för den som avser att starta företag. Exempel på en sådan insats är *Arena för ungt företagande* i Mellersta Norrland och *Bra, bättre, bäst – Nyföretagarrådgivning i Halland* i Västsverige. Även projekt för att pröva nya tjänster och vägar för att nå de som avser att starta företag har genomförts. Ett exempel på detta är *Startup Stockholm* som har utvecklat rådgiv-

ningen till personer som avser att starta företag. Projektet har bland annat använt aktiv marknadsföring för att nå personer som har en önskan att bli företagare. Andra exempel är inkubatorverksamhet i små kommuner, där rådgivningstjänster för särskilda förhållanden i små landsbygdskommuner har utvecklats. Flera projekt ska också förnya näringslivet genom att rikta sina nyföretagarinsatser till särskilda grupper av människor. Inom ramen för *Kraftcentrum Flemingsberg* i Stockholm och *Nya Tag* i Mellersta Norrland finns specialisering av insatser utformade för att hantera de särskilda behov som uppkommer runt avknoppningar från den offentliga sektorn. Nya lösningar har även prövats för att öka kvinnors företagande, till exempel *BizQ* inom Norra Mellansverige som utgör inkubator, inspirationscentrum och komplement till befintliga aktörer för att främja för unga kvinnors företagande. Ett annat exempel, som både vänder sig till kvinnor och utrikes födda, är *Arena för entreprenörskap* inom Västsverige där projektet har byggt upp ett antal mötesplatser för entreprenörer och där samarbete mellan deltagarna är ett viktigt pedagogiskt instrument. Ett tredje exempel är *Entreprenörcentrum Norrbotten och Västerbotten* i Övre Norrland som har utvecklat rådgivning på sju olika språk utifrån behoven i gruppen utrikes födda i programområdet.

Insatser för att utveckla och förändra verksamheter riktade mot befintliga företag har bland annat bestått i att koppla ihop rådgivningsinsatser med regionalt investeringsstöd. I Mellersta Norrland har aktiviteter för att utveckla verkstadsföretag inom produktion och marknadsföring kombinerats med regionalt investeringsstöd för att genomföra de förändringar och investeringar rådgivningen pekat mot. På samma sätt har man i Mellersta Norrland kombinerat att öka små och medelstora företags IT-användning med regionalt investeringsstöd för att finansiera de åtgärder rådgivningen pekade ut som nödvändiga. Två exempel på projekt har som arbetat med att utveckla yngre företag med tillväxtpotential från Östra Mellansverige finns det anledning att nämna. Det ena är *SMURF – små företag i Uppsala regionen* samverkar med forskare vid Universiteten som vänder sig till företag med hög tillväxtpotential som har stort behov av stöd av akademien och då i första hand inom samhällsekonomisk och humanistisk forskning. Det andra är *TUB Tillväxt – Utveckling – Behov* där Almi Östergötland och Linköpings universitet samverkar med riktade företagsnära insatser till mindre tillväxtföretag.

Inom ramen för två program, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland har insatser genomförts i samarbete mellan besöksnäringen och Handikappidrottsförbundet. Syftet med projekten har varit att använda tävlingsarrangemang för personer med funktionsnedsättning som en bas för att utveckla besöksnäringen i regionerna. De två programområdena har också generellt satsat på att utveckla företagande utifrån sport och friluftaktiviteter. Även andra områden som exempelvis Gotland har satsat på att utveckla turismen med hjälp av idrottsevenemang genom projektet Idrott och turism inom Småland och öarna.

Insatserna för att utveckla de innovativa miljöerna har haft flera inriktningar i de olika programmen. En har varit att, som i Norra Mellansverige, använda föreningar som nod eller intermediär i klusterinitiativ eller innovationssystem eller som i Skåne och Blekinge där offentliga aktörer haft den rollen. Detta har underlättat företagsnyttan och att medverkan har stärkts och att forskningsresultat i högre grad kommer till användning i företagen. Ett annat sätt att uppnå detta är som har använts i Mellersta respektive Övre Norrland att forskare och företag gemensamt avgör vilka FoU-projekt som ska startas och att företagen måste medfinansiera insatser för att de ska genomföras inom ramen för samarbetet. Innovationssystemet Uppsala Bio har i projektet BIO X utvecklat en modell där företag kopplas in redan under forskningsstadiet för att bedöma kommersialiseringspotentialen. Genom att företagen deltar från början i processen finns det goda förutsättningar att korta tiden från forskning till färdig produkt.

Särskilda insatser som *SLIM-projektet* i Norra Mellansverige och *PRIM-projektet* i Östra Mellansverige arbetar med att utveckla och stötta de satsningar som har gjorts på innovationssystem och klusterinitiativ. SLIM-projektet har inriktats mot att bland annat erbjuda processtöd och utveckla former för att mäta resultat av satsningar på klusterinitiativ, nätverk och innovationssystem. SLIM- och PRIM-projekten har vidare arbetat med få till stånd erfarenhetsutbyten mellan befintliga innovativa miljöer när det gäller affärsutvecklingsprocesser. Det har också arbetat för att öka samarbetet mellan innovationssystem och andra innovativa miljöer.

Ett väsentligt antal insatser har genomförts för att främja innovationer. Flera av dessa har utvecklat olika former av samverkans- eller endörrlösningar för att underlätta för den enskilda innovatören. Ett exempel på ett sådant projekt är *Innovationsalliansen* i Mellersta Norrland där aktörerna som arbetar i ”innovationskedjan” har skapat ett nätverk så att dessa samlat bedömer idéerna i stället för att den enskilde behöver gå runt till flera aktörer för att få dem bedömda. Ett annat är *Kunskap och innovation i Småland* i Småland och Öarna där akademien i regionen har utvecklat en gemensam organisation för att söka upp idéer till nya produkter och tjänster inom offentlig verksamhet och näringslivet.

Hittills har vi redovisat insatser som inneburit att olika strukturer har utvecklats och förändrats med hjälp av strukturfondsfinansierade insatser. Det finns också exempel på där programmen har genomfört insatser för att attrahera större nationell och regional finansiering. Ett sådant är det tidigare nämnda projektet TUSS – Tillväxt och Utveckling i Sydöstra Sverige – där regionen använde arbetet i strukturfondsprojektet för att säkra ökad finansiering genom nationella och regionala medel. Ett annat kan vara projektet inom Övre Norrland för att försöka säkerställa finansiering för Norrbottniabanan.

## 5.2 Programmens prioriteringar av branscher och kunskapsområden

Varje program har i sina analyser gjort en bedömning av vilka branscher och kunskapsområden som kan klassas som regionala styrkeområden. I de flesta fall inkluderades diskussion om branscherna i det operativa programmets analys. Utifrån dessa analyser har programmen avgjort vilka branscher som ska behandlas i projekt. Besluten har fattats utifrån en analys av det befintliga näringslivets struktur. I flera fall har dessa analyser mynnat ut i mellan fem och tio branschvist definierade styrkeområden för regionen. Styrkeområdena kan både utgöras av branscher som är etablerade i regionen och sådana som identifieras ha utvecklingspotential i regionen. Flera programområden har knutit analysen av konkurrenskraftiga branscher till de regionala lärosätenas kunskapsområden. Ett sådant exempel är Mellersta Norrland som diskuterar Mittuniversitetets roll och kunskapsområden i sitt operativa program.

Projekt för att främja utveckling av etablerade branscher har fått stort genomslag i de åtta strukturfondsprogrammets operativa program och i de insatser som har beviljats medel. Projektportföljans analys pekar mot att programområdenas val av sådana branscher tenderar att överlappa varandra. Flera program bedömer att de har styrkepositioner inom samma branscher och kunskapsområden, vilket har lett till att flera programområden beviljat medel till likartade projekt. Överlag satsar programområdena på att utveckla ett relativt stort antal branscher och kunskapsområden. Dessutom är avgränsningarna för branscherna ofta breda.

De skillnader som finns mellan programmen kan härledas till skillnader i branschstruktur och lärosätenas profiler. Några inriktningar på projekt som är vanligt förekommande för att främja konkurrenskraft i befintliga företag inom etablerade branscher är att höja kunskapsinnehållet i produktion, produkter och tjänster, att ta till vara ny teknik och att underlätta framväxten av nya produkter. I regioner där basindustrin, såsom industri kopplad till skog, papper, trä, stål och gruvor, dominerar har omfattande satsningar på dessa branscher beviljats medel. Projektens syfte har varit att utveckla alternativa användningsområden för råvaror, att utveckla tjänster knutna basindustrin och för att förstärka marknads- och produktionskunnandet inom företagen. Andra branscher som nämns i nationella strategin och som flertalet programområden har lyft fram och beviljat medel till är besöksnäring och kreativa näringar som design, musik och film, användning av kultur- och naturmiljöer.

Insatser för att främja besöksnäringen är omfattande i flera program. I Jämtland i Mellersta Norrland och i Dalarna i Norra Mellansverige betraktas besöksnäringen som ”basindustri”. Inom dessa och andra områden förekommer även insatser för att främja verkstadsindustrin. Inom storstadsområdena har kunskapsintensiva branscher som Life Science, bioteknik och IKT medfört stora satsningar. Andra bran-

scher är mer väl avgränsade än exempelvis basindustrin, till exempel Skåne och Blekinge, och särskilt Skånes, satsningar på livsmedelsutveckling, Västsveriges insatser för att utveckla fordonsindustrin, petrokemi och textilindustri i Västra Götaland och hälsoteknik i Halland, robotteknik i Östra Mellansverige, och testverksamhet i Övre Norrland.

Nationella strategin uppmanar programmen att bidra till breddning av näringslivet. Syftet med breddningen är att göra regionerna mer robusta och därmed förbättra deras förutsättningar att klara omvandlingar och globalisering. Både de program som beskrivit sig ha ett mer ensidigt näringsliv och de regionerna som har ett bredare näringsliv, såsom storstadsområdena, har tagit fasta på uppmaningen. Genomgången av de operativa programmen och de projekt som beviljats medel pekar mot att insatserna för att bredda näringslivet följer två olika tendenser. En tendens är att programmen satsar på att utveckla samma branscher och kunskapsområden, och framförallt det som pekas ut i nationella strategin. En annan tendens som kan skönjas i några programområden riktar in sig mot att bygga upp det regionala näringslivet kring regionens lärosäten, eller andra aktörer, har djup kunskap.

Två av de branscher som pekas ut i nationella strategin för att möjliggöra breddning av regionernas näringsliv och som regionerna har tagit fasta på är grön teknologi och alternativ energiproduktion. Inom dessa områden har flera program riktat resurser på kunskapsutveckling om produktion, produktionsprocesser, produkter och tjänster. Det är mindre vanligt att programområden tar fasta på nationellt unika kunskapsområden som de är, mer eller mindre, ensamma om att utveckla. Några insatser av den typen som har beviljats medel förekommer, till exempel för att utnyttja forskning och kunskap om sport och idrott i Norra Mellansverige och Mellersta Norrland, främja skydd och säkerhet och GIS-teknologi i Norra Mellansverige, utveckla inbyggda elektroniska system och i Övre Norrland, återuppväcka gruvnäringen till följd av höga metallpriser i Bergslagen och i Norrland samt visualiseringsteknik som i Östra Mellansverige och Småland och öarna. I jämförelse med projekt för att främja utveckling av etablerade branscher har insatser för etablering av nya branscher inneburit ett större antal projekt för nyföretagande. En förutsättning för att insatser för att påverka näringslivets struktur ska bidra till strukturförändring är att de riktas mot branscher som är konkurrenskraftiga och har potential att bidra till tillväxt på längre sikt. Det gäller oavsett om branscherna redan finns etablerade eller om de inte alls finns representerade i regionen. De mönster av bransch- och kunskapsområden som programområdena har valt att påverkar programmens förutsättningar att bidra till strukturförändring i riktning mot konkurrenskraft och tillväxt. Mot bakgrund av att programmen uppvisar liknande mönster för fördelning av medel mellan branscher finns risken att vissa program har satsat på branscher som snarare är

trendmässiga än konkurrenskraftiga. Programmens inriktning mot många och likartade styrkeområden riskerar därför att dämpa de strukturförändrande effekterna. En orsak till att programmens val har resulterat i likartad medeltilldelning är att flera program har genomfört begränsade omvärldsanalyser för att utröna vad andra regioner och länder har för styrkeområden, det vill säga att jämföra sin region och sitt program utifrån komparativ konkurrens snarare än absolut konkurrens. En annan förklaring till bredden är att programmen måste vara brett formulerade för att kunna förankras hos alla tillväxtaktörer som bidrar med olika prioriteringar och egenintressen till programmet.

### **5.3 Programmens insatser utifrån de sex nyckelfaktorerna för strukturförändring**

I detta avsnitt redovisar vi hur programområdenas insatser fördelar sig mellan de sex faktorerna för strukturförändring som ingår i vår analysmodell. För respektive nyckelfaktor presenteras en fallstudie som exemplifierar projekt med inriktning mot olika typer av strukturförändring i de olika programområdena.

#### **5.3.1 Direkt påverkan på näringslivets struktur**

Insatser för att påverka näringslivets struktur i termer av bransch- och marknadsinriktning har förekommit i alla programområden. De insatser som diskuteras i detta avsnitt är sådana som riktar sig direkt till företagen. I jämförelse med andra nyckelfaktorer för strukturförändring har denna typ av insatser däremot tilldelats förhållandevis liten andel medel. Det medför att antalet insatser som riktar sig indirekt till företagen, till exempel i form av insatser för att bygga ut samverkan för näringslivs- och företagsutveckling, för att utveckla stödstruktur eller för att förstärka infrastruktur dominerar över insatser direkt i företagen. Förutom insatser för att påverka näringslivets struktur riktade till befintliga företag inom olika branscher förekommer satsningar för att främja nyföretagande inom branscher som inte är väletablerade i regionen. Uppmaningar att rikta insatser mot branscher och kunskapsområden som programområdena är starka och har komparativa fördelar inom återfinns i nationella strategin.

Ytterligare bidrag till strukturförändring utifrån påverkan på näringslivets struktur kan ske genom projekt för att förändra företagens marknadsinriktning. Genom sådana insatser kan företag öka sin konkurrenskraft genom att bredda sin marknad från exempelvis en regional till en nationell eller internationell marknad. De operativa programmen för flera program innehöll insatser för internationalisering av näringslivet. Däremot har genomgången av projekt visat att sådana satsningar endast förekommit i mindre omfattning. I några programområden, såsom Norra Mellansverige, har insatser med särskild inriktning mot första exportsatsningar genomförts. Andra projekt som främjar internationalisering av företag är *Go Global* i Stockholm och *Affärsutveckling Dalarna – Zhongsan Kina*. Få attitydförändrande



projekt har genomförts med avsikt att höja företagens medvetenhet om globaliseringens påverkan på deras inhemska marknader. En orsak till frånvaron av sådana projekt är att det finns få aktörer som arbetar med denna aspekt av internationalisering. Däremot förekommer flera aktörer som arbetar med att utveckla företag till att bli exportörer eller att expandera sin export.

Det finns tecken på att få satsningar har riktats mot att stödja yngre tillväxtföretag, vilket också bekräftades av programföljeforskning. I exempelvis de norrländska programmen tenderade de marknadsstyrda insatserna inte att hantera denna grupp företag, trots att det fanns behov av insatser för att ge denna grupp företag bättre tillväxtförutsättningar.<sup>67</sup> Detta är anmärkningsvärt ur strukturförändrings-synpunkt eftersom dessa företag utgör de som genererar flest arbetstillfällen. Trots att dessa insatser endast förekommer i ett fåtal fall kan några exempel ges. Projektet *TUB Tillväxt – Utveckling - Behov* innebär ett samarbete mellan Almi Östergötland och Linköpings universitet för att stödja unga företag som vill växa. Ett annat exempel på projekt är *SMURF – små företag i Uppsala regionen* som samverkar med forskare vid universitetet. Projektet vänder sig till företag med hög tillväxtpotential som har stort behov av stöd av forskning med samhälls-ekonomisk och humanistisk inriktning. Andra exempel på projekt som har en särskild inriktning mot äldre företag förekommer. Tonvikten i insatserna har lagts vid att utveckla såväl företag som företagare så att företagets konkurrenskraft kan öka och främja överlevnad i förhållande till globaliserad konkurrens. Insatserna har handlat om att utveckla företagets lednings-, marknads- och produktionsfunktioner och förekommer särskilt inom branscher som verkstadsindustrin och besöks- och upplevelseindustrin.

---

#### **Attraktionskraft Swedish Lapland**

Forskning visar att strategiska allianser och partnerskap är nödvändigt för utveckling av turismindustrin, särskilt i perifera regioner.<sup>68</sup> Framgångsrikt samarbete kräver vidare starkt ledarskap, administrativt stöd, gemensam vision, en balanserad representation av allas intressen och öppen kommunikation.<sup>69</sup> Swedish Lapland började som ett flerårigt utvecklingsprojekt av turismnäringen i Norrbotten, Västerbotten och Lapland under 2008. Idag är Swedish Lapland en organisation som bygger på 500 medlemmar i turismnäringen och fungerar som ett heltäckande koncept och varumärke för turismen i norra Sverige. Genom regionala utvecklingsfonden har ett unikt besökskoncept skapats, vilket stärkt lönsamheten och konkurrenskraften bland regionens turistföretag, och bidragit till att få upp världens ögon för regionen som turistdestination.

#### **Utvecklingen av ett unikt turismkoncept**

Swedish Lapland är ett exempel på en organiserad destinationsutveckling som genomförts genom en rad strukturfondsfinansierade projekt. Den underliggande tanken med projekten var att få till stånd en integration av olika aktiviteter för att bygga ett varumärke som kan stå sig i den allt hårdare konkurrensen mellan olika destinationer. Företag inom turism och handel har samlats under en samarbetsorganisation och identifierat gemensamma mål och hur de kan samarbeta för att arbeta

---

67 Ledningskonsulterna 2011a; Ledningskonsulterna 2011b

68 Hall 2000

69 Selin & Myers 1998

med en gemensam kundgrupp, Swedish Lapland. Tillsammans har man hittat ett smartare sätt att kommunicera som inte bara har stärkt det egna varumärket utan hela regionens. Man arbetar på strategisk nivå, över de lokala destinationerna, med informations-spridning och kunskapsutveckling, marknadsföring och med att fungera som en företrädare och strategisk samordnare för turismnäringen. Swedish Lapland har blivit en regional turismaktör som företräder näringslivet och samarbetar med de regionala utvecklingsaktörerna, såsom kommuner och länsstyrelser. Vidare har man i stor utsträckning lagt över den internationella marknadsföring på Visit Sweden vilket medfört stora besparingar för de medverkande destinationerna. Det har bidragit till att det numera finns en överensstämmelse mellan turismstrategier och de tematiska områden som är i behov av utveckling och att offentliga och privata aktörer på ett bättre sätt arbetar proaktivt istället för reaktivt.

#### **Gemensam styrka gav ny flyglinje**

Turismutveckling i perifera områden möter ofta utmaningar i form av otillräcklig fysisk infrastruktur. En viktig förutsättning för att möjliggöra en expansion av turismsektorn är att det finns nödvändiga transportmöjligheter, exempelvis regionala flygplatser med ett brett nät av flyglinjer. Swedish Lapland fick genom sina anslutna företag och organisationer förmåga och kraft att påverka utvecklingen av flygtrafiken till Övre och Mellersta Norrlands flygplatser. Ambitionen var att öppna upp för ökad Europeisk turism. Till satsningens resultat hör en ny direktflight mellan Köpenhamn och Kiruna.

#### **Förstärkt tjänstenäring och varumärkesorientering**

Swedish Lapland har bidragit till att påverka näringslivs- såväl som sysselsättningsstrukturen i Övre Norrland. Näringslivsstrukturen har påverkats genom att satsningen har bidragit till att stärka tjänstenäringen i regionen som helhet och turismsektorn i synnerhet. Regionens näringsliv har inte bara "tjänstefierats" utan även stärkt sin varumärkesorientering. Utvecklingen har genomförts gradvis genom flera projekt vilket har gett en "organisk" omvandling. Swedish Lapland är ett exempel på ett organiserat försök att påverka näringslivet genom att genom samverkan samordna resurser mellan olika organisationer, vilket blivit mer effektivt än om var och en av organisationerna på egen hand försöker uppnå sina egna mål.

### **5.3.2 Förstärkt entreprenörskapskultur och innovationsklimat**

I nationella strategin betonades vikten av att programmen bidrar till förbättrad entreprenörskapskultur och innovationsklimat. Trots att forskning om sambandet mellan entreprenörskap och tillväxt är i sin linda visar erfarenheter från Sveriges utveckling efter 1990-talskrisen och från andra länder att förbättrad entreprenörskapskultur och ökat nyföretagande skulle kunna vara en väg ut ur krisen. Olika typer av entreprenörskap, möjlighets- respektive nödvändighetsbaserat, påverkas i olika riktning av konjunkturfaser. Möjlighetsbaserat och innovativt entreprenörskap föregår konjunkturcykeln. Före och under krisen på 1990-talet föll entreprenörskapet, samtidigt som det nödvändighetsbaserade entreprenörskapet steg mellan 1993 och 1994.<sup>70</sup> Flera regioner har jämfört sin regionala entreprenörskapsnivå med övriga program. Insatserna för att stärka regionala entreprenörskapskulturer och innovationsklimat sker i huvudsak genom insatser för att främja nyföretagande och kommersialisering. Det innebär att fokus ligger på möjlighetsbaserat entreprenörskap och innovation, snarare än att förändra normer som är avgörande för innovation och entreprenörskap.<sup>71</sup> Insatser som tar sin utgångspunkt i möjlighetsföretagande sker

70 Braunerhjelm, Eklund och Henreksson 2012, s. 12, 15ff

71 Jmfr. Storey & Tether 1998; Braunerhjelm & Borgman 2004; Putnam 1994; Kim & Aldrich 2005

med huvudsaklig inriktning mot personer som har en affärsidé, exempelvis i form av nyföretagarrådgivning. Syftet har varit att få fler och mer uthålliga företag i respektive region. Däremot har mindre andel av medlen inriktats mot att få fler personer att överväga företagande som alternativ till anställning genom påverkan på företagsklimatet. Den förhållandevis lilla fokus som lagts vid förändring av attityder har inneburit att flera av programmen frångått sina operativa program. Några sådana insatser har emellertid skett i vissa av programmen, till exempel *Entreprenör Stockholm* som erbjuder innovatörs- och nyföretagarrådgivning men som också handlar om att samordna pågående insatser i regionen. Ett annat exempel är *Våga Växa Vinn* i Småland och öarna som innebär att medel för att förstärka entreprenörskapskulturen slussas via företagsfrämjande intermediärer.

En mindre andel av resurserna har också lagts på att utveckla yngre tillväxtföretag, trots att nytillskottet av arbetstillfällen är större via yngre tillväxtföretag än via nyföretagande.<sup>72</sup> På grund av att behovet av förstärkt entreprenörskapskultur har påvisats i flera av de operativa programmen och att satsningarna på yngre tillväxtföretag är få finns risken att påverkan inom denna faktor blir begränsad. En förklaring till att insatserna för att förstärka entreprenörskapskulturer har uteblivit är att det tar längre tid för sådana insatser att få effekt än vad programmen kan erbjuda projekten finansiering för. Andra förklaringar är att få aktörer driver entreprenörskapsfrågor och att de aktörer som främjar nyföretagande inte uppfattar skillnaden mellan entreprenörskap och företagande. Konsekvensen blir att flera regioner tror att de har utvecklat entreprenörskap när de istället har satsat på nyföretagande. Förändring av normer går utöver nationell lagstiftning och regleringar<sup>73</sup> och kräver längre tidsperspektiv.<sup>74</sup> I ett programområde förklarades begränsningen i insatserna för att stärka entreprenörskapskulturen med att satsningarna på sådana insatser har de varit omfattande i föregående programperiod, och att programområdet nu koncentrerade sig på att främja nyföretagandet. Andra områden har redovisat som skäl att programmen begränsade möjligheterna att finansiera insatser riktade mot gymnasie- och grundskoleelever, där behoven av förändring beskrevs som störst.

Entreprenörskaps- och nyföretagarprojekten har också varit mot särskilda målgrupper. Vissa projekt har riktat insatserna mot ungdomar. Andra grupper är personer inom kommunernas näringslivsfunktioner, personer som arbetar inom offentlig service, lärare och studenter på universitet och högskolor eller branschvisa satsningar på de ”gröna” näringarna. Nyföretagande har också varit en tung post med anknytning till de horisontella kriterierna. I flertalet programområden har särskilda insatser genomförts för att främja företagande bland kvinnor och utrikesfödda. Ett exempel på sådana projekt är *Driv eget* –

---

72 Se Shane 2009; Henreksson & Johansson 2010; Daunfeldt, Elert & Johansson 2010

73 Braunerhjelm 2012

74 Marshall 1920

*Next Generation* i Norra Mellansverige som syftar till att inspirera fler till att starta eller ta över företag. Särskilt riktar sig projektet till kvinnor under trettio år.

Insatserna för innovation har i högre grad genomförts i form av samverkansprojekt än som projekt med inriktning mot innovationsklimat. Det beror på att denna nyckelfaktor innefattar insatser för att kommersialisera forskningsresultat vilket ofta avses ske genom olika typer av samverkan mellan akademi och industri. Omfattande resurser har lagts på att utveckla innovativa miljöer inom branscher och kunskapsområden som programområdena vill använda för att bredda näringslivet med. Ett sådant projekt är *Innovationsalliansen* som samlar samtliga parter som stödjer innovationer och innovatörer i Mellersta Norrland. Syftet med projektet är en innovatör inte ska behöva hänvisas till flera olika organisationer för att diskutera sina idéer med relevanta aktörer.

---

#### **ASTA – Active Safety Test Area**

ASTA är en anläggning för tester, experiment och demonstration av aktiv säkerhetsteknik för fordon. ASTA utvecklades till ett varumärke under namnet AstaZero och en fysisk testanläggning för trafiksäkerhetsforskning och fordonsindustri är under utveckling i Borås. Satsningen syftar till att skapa en innovationsmiljö och testinfrastruktur, där kärnan är samverkan mellan myndighet, akademi och industri. Till skillnad mot många andra testanläggningar är denna utvecklad i nära samarbete med regionens näringsliv inom fordonsindustri. Utvecklingen och den framtida driften av testanläggningen förväntas ge nya möjligheter för små och medelstora företag och forskare att samarbeta för att hitta lösningar på reella problem i en miljö som tillåter experimentutrymme. ASTA är ett exempel på uppbyggande av varaktiga strukturer som har möjlighet att skapa en permanent förstärkning av innovationskulturen i regionen.

#### **Förbättrad innovationskultur för företag inom fordonssäkerhetsteknik**

En kultur som stödjer innovation kännetecknas bland annat av gränsöverskridande kommunikation och samarbete, tillgång till resurser och utvärderingssystem kopplade till innovation.<sup>75</sup> Testanläggningar är en viktig del i innovationskedjan, de ger möjlighet för en ökad förståelse kring teknikutveckling och kapacitet att utveckla forskningen i en viss bransch. Behovet av testanläggningar är dessutom avgörande för att bedriva högklassig forskning och för små och medelstora företags förmåga att delta i nationella och internationella samarbeten.<sup>76</sup> ASTA är en investering i fast och permanent infrastruktur, byggnader och provutrustning på en yta av 400 ha som etableras i samarbete med regionens största fordonsföretag. Genom testanläggningen skapas förutsättningar för nya framtidsteknologier inom mätteknik, sensorteknik och säkerhetssystem. Dessa nya näringar, speciellt baserade på mindre tillväxtföretag inom kommunikationssystem, energisystem och infrastruktur, skall ges möjlighet att träffas och utnyttja anläggningen i nya samarbetskonstellationer. Den fysiska miljön och entreprenörskaps- och innovationskulturen som förväntas uppstå kring den, förväntas i ett längre perspektiv kunna bidra till att locka företag och humankapital till regionen.

#### **Förväntade effekter på näringslivet**

Tillgången till gemensamma testanläggningar för akademi och näringsliv är en betydande regional konkurrensfördel. Testanläggningar har dessutom bedömts som särskilt strategiskt viktigt för utvecklingen av Sveriges innovationssystem.<sup>77</sup> Behovet

---

75 Martins & Terblanche, 2003, Ahmed, 1998, Trott, 1998

76 Vetenskapsrådet 2012

77 Vetenskapsrådet et al 2011

av att nya kanaler och innovativa metoder för kommunikation, lärande och diskussion gällande vetenskap, forskning och teknik är viktig för framgångsrik verksamhet i gränslandet mellan akademi och näringsliv.<sup>78</sup> Utöver effekten av den direkta investeringen finns förväntningar på multiplikatoreffekter, exempelvis löner som konsumeras i andra delar av den regionala ekonomin. Efter testanläggningens färdigställande är det framförallt två delar som påverkar den regionala tillväxten, anläggningens drift och dess spill-over effekter, d.v.s. vilken effekt den kommer att få entreprenörskaps- och innovationsklimatet i regionen och anläggningens närhet.

---

### 5.3.3 Utbyggd samverkan för näringslivs- och företagsutveckling

Samverkan utgör en förutsättning för att driva projekt inom strukturfondsprogrammen, vilket har betonats av flera tillväxtaktörer under utvärderingen. Utöver det är samverkan en nyckelfaktor för strukturförändring i riktning mot näringslivs- och företagsutveckling. Flera av de typer av samverkan som kan bidra till strukturförändring förekommer i omfattande utsträckning i programmen, och har lett till utökad och förbättrad samverkan i flera regioner.<sup>79</sup> Det gäller exempelvis i form av innovationssystem, klusterinitiativ och Triple Helix. Anknytningen mellan samverkansprojekt och insatser inom andra nyckelfaktorer är omfattande. Särskilt vanligt är det med samverkansinsatser med inriktning mot innovation, vilket till stor del hänger samman med akademins omfattande närvaro som aktiv aktör inom flera program. Akademin är en av samarbetspartnerna i alla program, vanligen genom samverkan med det offentliga och/eller näringslivet, och i några av programmen dominerar akademien som projektägare. Några exempel kommer från Östra Mellansverige där flera projekt som *min STInnovation Mälardalen*, *Robotdalen* och *Printed Electronics Arena* har hög anknytning till akademien. I Skåne och Blekinge har Triple Helix-samverkan syftat till att skynda på förändring från ett tillverkningsintensivt näringsliv till en mer kunskapsbaserat. Med liknande utgångspunkt har Västsveriges projekt Tillväxt Halland knutit samman småföretag med företagsutvecklare som i sin tur kunnat föra in akademien i samarbetet för att utveckla företagens egen innovationskraft.

Samverkan mellan akademi och företag och/eller det offentliga förekommer i stor omfattning för att utveckla innovativa miljöer. Syftet är att utveckla samarbetet eller att säkra finansiering för ett långsiktigt arbete med att bygga upp nätverks- och klustersamarbete eller innovationssystem. Sådana samarbeten förekommer både i förhållande till befintliga branscher som till branscher som är nya i respektive region. Akademins roll är att bygga upp kunskaperna inom ett visst kunskapsområde eller bransch genom forskning med avsikt att nå kommersialisering. Exempel på insatser för att bygga upp nya samarbeten, som har genomförts i flera programområden återfinns inom besöks- och upplevelsebranscherna, ”grön teknologi” inklusive alternativ

---

78 EU-kommissionen 2007

79 Se till exempel Sweco 2011a; Sweco 2011b; Sweco 2011c; PwC 2011; Ledningskonsulterna 2011a; Ledningskonsulterna 2011b

energiproduktion, offentliga tjänster och skydd och säkerhet. Tonvikten har legat vid att bygga upp eller att utveckla de verksamheter och aktiviteter som ryms inom samarbetet, medan färre projekt har arbetat med att utveckla samarbetets nodfunktion.

Programmen har valt olika angreppssätt för att hantera universitetens roll i innovationssamverkan. I både Övre respektive Mellersta Norrland utgör universiteten en av de vanligast förekommande projektägarna för samverkansprojekt. När det gäller utveckling av innovativa miljöer dominerar universitet, högskolor eller teknikparker som projektägare. Valet av akademien som projektägare medför en förstärkning av dess roll i innovationsarbetet. Även om denna typ av ägarskap är vanligast förekommande har några programområden använt sig av andra projektägare som noder i innovationssamverkan. I Norra Mellansverige används föreningar eller bolag för att utveckla innovationssystem och i Skåne och Blekinge har projektägarskapet överlåtits på offentliga organisationer. I både Norra Mellansverige och Skåne har betonats att en projektägare utanför akademien underlättar medverkan av såväl vetenskaplig som annan kunskap för att främja innovation. Samtidigt påpekar följeforskaren för Skåne och Blekinge att bristande lokal och regional efterfrågan har hindrat klusterprojekten att få avsedd verkan och skapat en obalans i Triple Helix-samarbetet.<sup>80</sup> Projekt, som i Norra Mellansverige, ägs av föreningar och bolag har större del av insatserna inriktade mot att utveckla företagen i samarbetet, medan de akademikerägda har en större tendens till att låta forskningsinsatserna väga tyngre.

Överlag har det akademiska intresset styrts akademins inverkan i programmet,<sup>81</sup> vilket riskerar att minska projektens strukturförändrande regionala påverkan i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt. Särskilt eftersom de stora multinationella företagen har en avgörande betydelse för Sveriges tillväxt. De 20 största multinationella företagen bidrar med hälften av näringslivets totala FoU-investeringar och för hög- respektive medelhögteknologisk industri är motsvarande andel 92 respektive 64 %. Storföretagens innovativa roll gör dem till en plantskola för nya, innovativa, entreprenörer i ett ömsesidigt samspel med små, snabbväxande, kunskapsintensiva företag. Dränering av sådan FoU-verksamhet internationellt riskerar att orsaka långsiktig utarmning av svensk innovationskraft<sup>82</sup> varför det finns forskningsmässigt stöd att bidra till innovativ utveckling i storföretag. Balansen mellan utveckling av företag och akademi inom innovationsfrämjande insatser beror enligt följeforskning av program på projektledningens ambitioner att få med företag i samarbetet och hur väl den lyckas i det avseendet. Den beror också på balansen mellan forskning, innovationer och kommersialisering av forskningsresultat. Om projektledningen inriktar sig mot att få till stånd ett väl

---

80 Sweco 2011

81 Jmfr. Brulin 2012

82 Andersson, Dieden, & Ejermo 2012

fungerande samarbete mellan akademi och företag är frågan om vem som är projektägare av mindre betydelse.

I alla program förekommer klustersatsningar och några av dem är *Mobile Heights* (IKT) och *Media Evolution* (rörlig media) i Skåne och Blekinge, *IVL:s miljöteknikkuster* och *Stockholm Medtech Growth* i Stockholmsområdet och *Fiber Optic Valley, Future Position X*, och *Smart City Innovation Playground* i Norra Mellansverige. Några av de största projekten bygger på regionernas identifierade styrkeområden, såsom stål- och pappersindustri i de mellansvenska programmen. Syftet med projekten är att utveckla småföretagen som är kopplade till industrin men även att utveckla relationen företag emellan och mellan företag och akademi. Flera projekt har agerat projektägare för flera projekt och utgör en nod i klustersamverkan, vilket bäddar för lyckad samverkan.<sup>83</sup> *Triple Steelix* utgör en nod för att små företag ska få tillgång till den kompetens och erfarenhet som behövs för att bli mer konkurrenskraftiga. *Paper Province* arbetar på motsvarande sätt med företag kring pappersindustrin, men har även inkluderat andra branscher som verkar i gränslandet till pappersindustrin, såsom miljö- och energiteknik, bioraffinaderi, processteknologi och IKT. Projektet *Packaging Arena* uppstod i *Paper Province* kölvatten, som en innovationspartner inom pappersutveckling inom förpackningsindustrin.

---

#### **Triple Steelix – initiative**

På flera håll i landet har det under de senaste åren satsats på olika typer av klusterinitiativ. Samverkanskonstellationer mellan akademi och små- och medelstora företag har beskrivits som ett mål i sig i syfte att skapa regional tillväxt.<sup>84</sup> Enbart i Sverige finns det fler än hundra klusterinitiativ, som ofta har någon form av offentlig finansiering. Triple Steelix började som ett regionalfondsfinansierat projekt och har utvecklats till ett permanent innovationssystem. Idag fungerar Triple Steelix som ett stöd till små- och medelstora företag inom stålindustrin i Gävleborgs, Dalarnas samt delar av Västmanlands län. Inom konceptet Triple Heelix har en rad projekt genomförts där storföretagens kompetens har möjliggjort nya möjligheter för små och medelstora företags produktion och utveckling. Triple Steelix är ett exempel på en flexibel organisation som fungerar som ett stabilt stöd för att möta och styra strukturförändringar i en industri i förändring.

#### **Förbättrad regional samverkan**

Triple Steelix är ett samarbete mellan företag inom stål- och verkstadsindustrin, tre länsstyrelser, åtta kommuner samt högskola och forskningsinstitut. Nätverket omfattar en stor mängd organisationer och växer organiskt. Samarbetet är i hög grad ett kunskapsnätverk, kunskapen som tidigare har varit förbehållen globala stålföretag är numera tillgänglig för småföretagen inom stålindustrin. De nya kanalerna till de globala stålföretagen har öppnat upp för nya affärsmöjligheter för företagen, exempelvis genom tillgång till nya utländska marknader. En av de största fördelarna med klustret är att det skapats en naturlig arena där aktörer som tidigare inte haft kontakt numera har anledning att träffas och diskutera gemensamma frågeställningar. Deltagarna beskriver det som att det förbättrat förutsättningarna för att identifiera möjligheter, följa upp förslag och förmedlandet av kontakter inom sektorn. Samarbetsorganisationen har även en viktig roll genom att ha en överblick över intressenter och medlemmars intressen och en samlade kraft för att driva branschutveckling.

---

83 Klofsten 2010

84 Tillväxtverket 2011



Triple Steelix är ett heltäckande koncept för industrins utveckling och innefattar därmed även åtgärder för att säkra sektorns kompetensförsörjning. Därför har flera satsningar genomförts i syfte att sammankoppla företag och utbildningsinstitutioner. Klustret har möjliggjort samarbeten med både högskolor, gymnasium och högskola. På högskolenivå har exempelvis studenter på ingenjörsutbildningen i Borlänge fått tillgång till en mentor från regionens stål- och verkstadsföretag.

#### **Nya möjligheter för små och medelstora företag inom stål- och verkstadsindustrin**

Triple Steelix har inte bara öppnat upp för kunskapsutbyten mellan stora och små företag utan även skapat kanaler till forskningsvärlden och gjort forskningen åtkomlig för små och medelstora företag. Tidigare utredningar visar att få små- och medelstora företag har samarbeten med forskningsinstitut eller högskolor. Detta gäller i synnerhet för stålindustrin, historiskt har det varit ovanligt med forskarkompetens på såväl de stora som de små stålföretagen. Detta har förändrats i och med Triple Steelix utveckling, i de nya samarbetskonstellationerna testas idéer och tekniska lösningar, produktionsmetoder, service och effektivare utnyttjande av stålsorter i samverkan med forskningsvärlden. Samarbetet har även hjälpt företag att på ett effektivt sätt komma i kontakt med tjänsteföretag som kan vidareutveckla processer och interna strukturer, framförallt i form av IT-verktyg. Förhoppningen är att den nya interaktionen mellan aktörerna kommer att generera nya idéer och en tillväxt för stål- och verkstadsindustrin.

### **5.3.4 Utvecklad stödstruktur för näringslivs- och företagsutveckling**

En nyckelfaktor för strukturförändring är att utveckla stödstrukturen för näringslivs- och företagsutveckling, det vill säga att det finns både informella och formella institutionella ramverk som understödjer innovation och utveckling. Insatserna för att utveckla strukturer för klustersamarbeten och innovationssystem i programområdena har varit många. Betydelsen av strukturer för samarbeten med så kallade intermediärer eller mäklare har kommit att uppmärksammas allt mer i forskningen rörande innovativa system och innovativt samarbete.<sup>85</sup> Triple Helix-baserad samverkan förutsätter normalt att någon aktör tar på sig ansvaret för att koordinera arbetet.<sup>86</sup> I många innovativa system kan dessutom denna koordinerande ledningsfunktion växla mellan olika aktörer.<sup>87</sup> Betydelsen av att se till att denna form av regionalt ledarskap finns på plats i är dock generellt fortfarande underskattad. Det är därför få av dessa insatser som har arbetat med att utveckla intermediären utan koncentrerat sig på att utveckla själva verksamheten.

Antalet insatser för att förbättra strukturen för nyföretagande, innovationer och innovatörer och att utveckla entreprenörskap särskilt inom universitet och högskolor har varit relativt stort. De har också antagit flera olika former, till exempel att utveckla ”en-dörrslösningar” för blivande företagande. Ett projekt som har arbetat på det sättet är *Arena för ungt företagande*. Andra typer av insatser syftar till att utveckla befintliga verksamheter som ger stöd till branschutveckling inom exempelvis besöksnäringen eller den offentliga vården och omsorgen. Ytterligare en typ av insatser har inriktats mot att utveckla system för att stödja innovationer. Här kan flera exempel redovisas.

85 Teräs 2008

86 Sölvell et al 2003

87 Ylinenpää et al 2007



Ett bolaget CMTF Utveckling AB där forskare och innovatörer inom *Centrum för medicinskt-teknisk forskning* i Övre Norrland samlar sina resultat som har potential att kunna kommersialiseras. Företaget sköter sedan det fortsatta kommersialiseringsarbetet. Det innebär att den enskilde forskaren kan fortsätta sin forskarkarriär och samtidigt ha del i resultatet av kommersialiseringsarbetet (om det lyckas).

De insatser som kan klassificeras utifrån nyckelfaktorn stödstrukturer väger tungt i samtliga programområden. Alla program har fört fram och prioriterat behovet av att förbättra riskkapitalförsörjningen till små och medelstora företag. Proportionellt sett till programmens disponibla medel har omfattande resurser avsatts till riskkapitalfonder och andra stödstrukturer, vilket delvis förklarar insatsernas relativa omfattning.

Nationella strategin innehåller få preciseringar av vilken typ av vilka andra strukturer än kapitalförsörjning som strukturfonderna kan skulle förbättra. Trots det har programmen genomfört ett större antal projekt med syfte att utveckla stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling. Nationella strategin betonade vikten av marknadskompletterande insatser för att säkra kapitalförsörjning till näringslivet i olika skeden. Den betonade också att vikten av att minska andelen direkta bidrag till företag till förmån för ökad kapitalförsörjning med återbetalning. Riskkapital, krediter och garantier betonas som viktiga kapitalförsörjningsformer. En särskild lärande utvärdering ska följa riskkapitalfonderna mellan 2009 och 2015. Fondernas syfte är att beakta de marknadsmisslyckanden genom att tillgodose ett behov av marknadsmässiga investeringar tidigare inte har levererats. Fonderna ska särskilt tillgodose små och medelstora företags behov av investeringar och genomföra högriskinvesteringar. Utvärderarna har betonat att det funnits ett behov av fonderna, särskilt i tidiga skeden. Dessutom har fonderna hittills, genom sin samverkan med privata investerare, lyckats skapa en marknadskompletterande effekt. Majoriteten av riskkapitalfondernas utbetalda medel hade fram till och med 2011 tilldelats företag i en uppstartsfas, tidig fas eller tidig expansion, medan cirka en sjundedel av investeringarna tilldelats företag under mogen expansion. Över hälften av de företag som tilldelats medel var mikroföretag och reseterande var småföretag eller medelstora företag.<sup>88</sup>

Resultaten indikerar att riskkapitalfonderna lyckas rikta sig till små och medelstora företag under en tidig tillväxtfas, men trots att riskkapitalfonderna rör sig i rätt riktning behövs andra typer av stödstrukturer för att främja näringslivs- och företagsutveckling. Flera program och särskilt de nordliga, glest befolkade länen har betonat vikten av att säkra kapitalförsörjning på grund av låga värden av real-säkerheter i stora delar av landet. De programområden som har regionalt investeringsstöd har förstärkt resurserna för sådana insatser

---

88 Ramböll Management 2011

genom att tillföra medel från de regionala strukturfonderna. I några fall har mindre, regionala, satsningar på att förbättra tillgången på krediter genomförts, till exempel för att starta en kreditgarantiförening för små och medelstora företags kreditförsörjning som i Mellersta Norrland. Likaså har insatser för att förbättra försörjningen av mikrokrediter genomförts i Östra Mellansverige.

Nationella strategin innehåller få preciseringar av vilken typ av vilka andra strukturer än kapitalförsörjning som strukturfonderna kan skulle förbättra. Trots det har programmen genomfört ett större antal projekt med syfte att utveckla stödstrukturer för näringslivs- och företagsutveckling.

---

### **Start-up Stockholm**

Studier på svenska entreprenörskapsförhållanden visar att det finns barriärer för företag att använda sig av den privata konsultmarknaden, exempelvis utnyttjar nystartade företag i mindre omfattning än övriga företag denna marknad.<sup>89</sup> Samtidigt visar forskning att behovet av företagsrådgivning är störst i företags tidiga faser. Start-up Stockholm började som ett av flera projekt kring entreprenörskapsstöd och företagsrådgivning, ursprungligen initierade av Stockholms Nyföretagarcentrum. Med målet att bidra till att öka nya etableringar och kommersialiseringar har Stockholms viktigaste aktörer för företagsstödande åtgärder så småningom samlats kring konceptet. I grunden finns en tanke om att samordna innovations- och uppstartsrådgivning och erbjuda den till nya och unga företag utan kostnad.

### **Nyföretagarrådgivning, innovationsrådgivning och särskilda program för kvinnors företagande**

Företagsrådgivning handlar om att genom råd och diskussioner underlätta och omtentgöra de svåraste trösklarna i en företagsstart och problem under ett företags livscykel. Forskning visar att företag som söker rådgivning varierar avseende, ålder, lönsamhet och bransch. Däremot har de gemensamt att det finns en tillväxtvilja. Företag med tillväxtambitioner tenderar att vända sig till stödstrukturer, exempelvis för att diskutera aspekter i en uppstartsfas eller tillväxtstrategier. Start-up Stockholm erbjuder kostnadsfri rådgivning till entreprenörer, från startmöten för att komma igång till fördjupad rådgivning av olika specialister som till exempel revisorer, marknadsförare och innovationsrådgivare. Rådgivning följer en av Nyföretagarcentrum beprövad modell som börjar med allmänrådgivning kring affärsplan och budget. Om en företagsidé rör en ny affärsidé eller en innovativ aspekt finns särskild innovationsrådgivning. Specialistrådgivningen erbjuds i två former, seminarier eller individuell fördjupningsrådgivning.

### **Rådgivning ger starkare tillväxt och högre överlevnadsgrad**

Rådgivning kan stärka företag förmedling av erfarenheter och kunskap som exempelvis kan underlätta verksamheten eller begränsa marknadsmisslyckanden. Rådgivningsinsatser har därför, i den mån de efterfrågas, förmåga att påverka näringslivets utveckling. Oberoende utvärderingar av rådgivningsverksamheten visar på positiva resultat för företag som erhållit rådgivningsinsatser. En jämförelse mellan företag som fått rådgivning genom någon av Nyföretagarcentrums verksamheter och företag i samma storlek, ålder bransch och kommun som inte tagit del av rådgivningsmöjligheten visade att företag som fått stöd uppvisade både starkare tillväxt och bedömdes som mer livskraftiga företag.<sup>90</sup> De företag som fått rådgivning hade dessutom ca 12 procent högre förädlingsvärde två år efter start och kunde därför i högre grad bidra till företagarens försörjning. Dessa företag visade dessutom en märkbart högre överlevnadsgrad än jämförelseföretagen.

---

89 Kremel & Lundström 2009

90 Tillväxtanalys 2012b

En viktig ambition med projektet var att göra rådgivningen tillgänglig och gratis, något som till en början möjliggjordes med strukturfondsmedel. Idag är Start-up Stockholm ett etablerat företagsrådgivningscenter genom en samarbetskoalition mellan offentliga och privata aktörer.

---

### 5.3.5 Förstärkt infrastruktur

God infrastruktur är en förutsättning för konkurrenskraft och tillväxt. De insatser som föreslogs i den nationella strategin har också i genomförts hög grad. Insatserna har särskilt mot att bygga ut den fysiska transportinfrastrukturen och IT-infrastrukturen. Avsikten med båda typerna har varit att åstadkomma regionförstoring och regionförtätning. Alla programområden utom Västsverige har prioriterat insatser inom fysisk infrastruktur. Trots att Västsverige inte har prioriterat sådana insatser återfinns infrastrukturrelaterade projekt inom de särskilda satsningarna för storstädernas förutsättningar. Ett exempel på projekt är *Tillväxt Biskopsgården*, som bland annat syftar till att förbättra de allmänna kommunikationerna i stadsdelen.

När det gäller projekt för att förbättra den fysiska transportinfrastrukturen kan tre mönster av insatser skönjas i alla programområden som prioriterat infrastrukturinsatser. En typ av projekt syftar till att förbättra och komplettera kollektivtrafiksystem genom att underlätta omstigning, bygga samman trafiksystem och att utveckla biljettsystem. Två exempel på sådana projekt är *BIMS Upplands Lokaltrafik* och *Utveckling av regionala omstigningspunkter* i Östra Mellansverige. Insatserna avser att underlätta kollektivt resande inom befintliga regioner och att vidga pendlingsregionerna. Sådana insatser möjliggör förstoring av de lokala arbetsmarknaderna och ger större utbud av arbetsgivare, arbetskraft och utbildning för invånare och företag.<sup>91</sup> Förbättrad kollektivtrafik avser också att leda till attraktivare regioner att bo och verka i. Två andra typer av insatser som har förekommit i flera programområden är planering inför infrastruktursatsningar samt effektiviseringar av godstransporter genom direkt utbyggnad av till exempel hamnar, godsterminaler och industrispår. I flera län har relativt stora insatser använts för att planera för investeringar i den fysiska infrastrukturen och trafiksystem. Sådana projekt har särskilt legat i fokus i Skåne där det operativa programmet slagit fast att programmet inte syftar till att genomföra investeringar i fast infrastruktur. Planer och strategier riktas in mot att förbättra tillgängligheten till bland annat stationsområden och kultur- och naturmiljöer.

Projekt som har genomfört faktisk utbyggnad av infrastruktur har förekommit i olika former inom alla programområden. I Stockholmsområdet är det mest omfattande infrastrukturprojektet *Biobränsleterminal Nykvarn* som syftar till att bygga en omlastningsterminal. Andra projekt av denna typ är *Gävle Hamn – Granudden Etapp 1* och *Elektrifiering Bandel 364* i Norra Mellansverige. I Övre Norrland har investeringarna syftat till att förbättra flygtransporterna för att minska

---

91 Jmfr.. Johansson 2009; 2011

restiden till destinationer utanför regionen, exempelvis till Stockholm. I Småland och Öarna har medlen särskilt använts för att attrahera annan (större) finansiering av investeringar i infrastrukturen. Ett av flera exempel på detta är det tidigare nämnda TUSS-projektet där initiativen inom programmet lockat till sig nationell finansiering för att tillgodose regionalt identifierade behov, som annars inte hade varit aktuella för finansiering vid tidpunkten för programmet. Liknande insatser för att få till stånd investeringar, som annars inte hade tillkommit alls eller hade lägre prioritet för genomförande, genom regional identifiering av behov har skett i Mellersta Norrland. Majoriteten av de satsningar som har genomförts på infrastrukturuområdet har ett inomregionalt fokus och saknar i flera fall ett storregionalt perspektiv, vilket de särskilda utvärderarna av infrastruktursatsningarna efterfrågat i syfte att sammanföra ordinarie infrastrukturplanering med kommunal och regional planering.<sup>92</sup> Utifrån ett strukturförändrande perspektiv kan det storregionala perspektivet bidra till ökad regionförstoring och regionförtätning genom att anta ett helhetsperspektiv på tillgänglighet.<sup>93</sup>

Insatserna har koncentrerats på ”hårda” investeringar i investeringar som resecentra, spår och biljettsystem. Däremot har det varit få ”mjuka” investeringar för att påverka attityder för att få invånare, företag och offentliga organisationer att väga in de nya möjligheter de ”hårda” investeringarna medför. Det begränsar eller åtminstone fördröjer effekterna av investeringarna i regionförstoring. Ett exempel på ett projekt som har arbetat med att påverka attityder är Bästa resan som ingår som en fallstudie.

Investeringarna inom IT-infrastrukturen kan delas in i två huvudkategorier. Den ena utgörs av marknadskompletterande utbyggnad av bredband, vilket främst sker i glesbygd och mindre tätorter. Den andra kategorin utgörs av insatser för att öka kunskaperna om och användningen av IT-lösningar. Sådana projekt riktar sig i första hand till företag men även till regionernas invånare. Att säkra båda dessa delar av IT-användning är nödvändigt för att åstadkomma strukturförändring.<sup>94</sup>

Den första typen av insatser för att utveckla tillgången till IT-infrastruktur i glesbygd legitimeras av argument för ökad konkurrenskraft för företag och invånare. Utgångspunkten är att nå de nationella målen om tillgång till bredbandsnät. För att kunna verka som företagare, underlätta etablering och hindra utlokalisering från glesbygd krävs snabba och säkra IT-lösningar i hela landet. Flera större regionala projekt av detta slag har för att främja näringslivsutveckling genom att tillgodose behov av IT-infrastruktur. Två exempel är *Näringslivsutveckling genom utbyggt bredband* i Mellersta Norrland och *Robust nät mellan Östergötland och Kalmar län* i Östra Mellansverige. Kompletterande

---

92 Brulin 2012; Niklasson & Sandström 2011

93 Jmfr. Brulin 2012

94 Ibid.

investeringar av befintlig infrastruktur har också genomförts ibland annat Norra Mellansverige.

Insatser för att öka IT-användning inriktas både mot att öka kunskapen hos företag och invånare och att öka användningsgraden av IT-tjänster. Exempelvis inriktades projekten inom *Affärsnytta med IT* i Mellersta Norrland mot att öka företagets kunskap om hur IT kan användas i verksamheten. I projekten ingick också att stimulera övergången mot elektroniska tjänster som e-handel och e-upphandling. I jämförelse med antalet projekt som syftar till att bygga ut IT-infrastrukturen finns färre satsningar för att utveckla tjänster som kan användas inom näten. Några projekt som har utvecklat sådana tjänster är *Media Sense* i Mellersta Norrland som siktade mot att utveckla sensorbaserade tjänster för kommunikation som kan användas inom flera samhällsområden.

### Bästa resan

Transportpolitiken och transportsystemet präglas alltmer av metoder för att underlätta hållbar regionförstoring,<sup>95</sup> särskilt genom fokusering på medborgarperspektivet och stärkt konkurrenskraft för näringslivet.<sup>96</sup> Bästa Resan började som ett flerårigt infrastrukturprojekt, finansierat av europeiska regionalfonden mellan 2008 och 2011. Projektet har lagt en grund för och stimulerat mellankommunal samverkan för ett totalt kommuner i Västernorrlands och Västerbottens län för framtida infrastruktur- och samhällsplanering.

### Utgångspunkt: ett tillgängligt samhälle en förutsättning för regional tillväxt

Den underliggande idén med Bästa Resan var att en tillgänglig plats är attraktiv att bo och arbeta inom. Åtgärder mot ökad regionförstoring ansågs följa utvecklingen av arbetslivet som genomgår en strukturförändring mot ökat tjänsteinnehåll, vilket även påverkar arbetsplatsernas geografiska placering. En fungerande tillgänglig, attraktiv och därmed konkurrenskraftig kollektivtrafik är därför, särskilt i denna del av landet, av stor betydelse för hållbar regionförstoring/regionförstärkning. För att påverka attityder och inställning till kollektivt resande genomfördes kampanjer och marknadsföringsinsatser i nio kommuner med syfte att få resenärsperspektiv från olika yrkesgrupper och människor med olika resvanor. Detta utmynnade i ett av projektets viktigaste bidrag, en analys över hur insatser för regionförstoring skulle påverka länens befolkning, sysselsättning och tillväxt.

### Maximerar effekterna av stora infrastruktursatsningar

Bästa resan avsåg att förstärka och stimulera resandet på Botnia- och Ådalsbanan genom anpassningar av den övriga kollektivtrafiken och samhällsinfrastrukturen. När en rad orter längs Norrlandskusten knöts samman genom dessa infrastruktursatsningar skapades även förutsättningar för en förbättrad persontrafik. Projektet innehöll exempelvis åtgärder för att förkorta tiden för persontransporter på Botniabanan och öka det kollektiva resandet i förhållande till bilresandet.

Genom Bästa Resan byggdes en samverkansstruktur för regional infrastrukturplanering upp. Som en följd av projektet har kommunerna fått bättre kännedom om medborgarnas rörlighet och resvanor och kan nu göra mer ändamålsenliga insatser avseende marktnyttjande och service för att förbättra kollektivtrafiken.

### Regionförstoring – ett sätt att åstadkomma strukturförändringar på arbetsmarknaden

Effekten av projektets ambition att förbättra transportinfrastrukturen och minska tidsavstånden är en ökad interaktion mellan olika geografiska platser. Det leder i sin



Från räls till resande, 2011, Vectura Consulting AB.

<sup>95</sup> Regionförstoring brukar definieras som den process som består i att tidigare separata lokala arbetsmarknadsregioner knyts ihop till en ny och större region genom ökad arbetspendling, Nutek 2001

<sup>96</sup> Prop. 2008/09:93

tur till att det regionala näringslivet får tillgång till både en större arbetsmarknad och en större marknad för sina varor och tjänster, men även att företagen påverkas av konkurrens från andra företag. Alla dessa faktorer stimulerar den regionala ekonomin, tidigare studier har visat att liknande åtgärder bidrar till att regionen växer genom ökad produktivitet, ökad rörlighet och ökad konsumtion.<sup>97</sup>

### 5.3.6 Ökad attraktivitet och förändrad befolkningsammansättning

Insatser för att öka regionernas förmåga att attrahera människor och företag att etablera sig i dem förs delvis fram i de delar av nationella strategin som rör de regionala strukturfondsprogrammen. I nationella strategin pekas dock vissa strukturförändrande insatser ut som viktiga för att påverka befolkningsstrukturen. Det gäller exempelvis insatser för att göra regioner mer attraktiva att bo och verka i. I först hand pekar nationella strategin ut insatser för att använda kultur- och naturmiljö som viktiga för att öka regionens attraktivitet. Andelen medel som har tilldelats ökad attraktivitet och förändrad befolkningsstruktur är begränsad. Två förklaringar till det har framkommit under flera intervjuer. Den ena är att regionalfondsprogrammen innehåller begränsningar mot att genomföra sådana projekt och den andra att sådana projekt i första hand återfinns inom Europeiska Socialfonden (ESF). Oavsett orsak finns det anledning att betona vikten att analysera och vidta åtgärder för befolkningsammansättning och attraktivitet eftersom tillgången till arbetskraft med rätt kompetensprofil<sup>98</sup> är avgörande för regionernas konkurrenskraft och tillväxtförutsättningar.

Bland de satsningar som genomförts inom nyckelfaktorn finns ett relativt stort antal projekt med inriktning mot att öka attraktiviteten genom satsningar på natur- och kulturmiljö. Ett antal projekt inom flera program har syftat till att få företag, företagare och entreprenörer att flytta till olika regioner. Insatserna har särskilt förekommit i de områden som präglas av nettoutflyttning eller negativ befolkningsutveckling. Exempel på projekt som syftar till att hantera nettoutflyttning är *Öland business arena* och *Internationell inflyttning för ökad tillväxt i Kalmar län*, inom Småland och Öarna, och projekt som *Midscaand* i Mellersta Norrland. Av de regioner som har en negativ befolkningsutveckling har åtminstone två, Övre Norrland och Mellersta Norrland, fört in behovet av insatser för att förändra den i sina regionala strukturfondsprogram. I programmen betonas behovet av att göra regionerna attraktiva för att ungdomar och yngre kvinnor ska flytta (tillbaka) till eller stanna kvar i regionen. Trots betoningen i de operativa programmen har bara begränsade insatser genomförts. Andra regioner med negativ befolkningsutveckling har inte tagit upp speciella insatser för att direkt påverka den i sina operativa program. I stället betonades vikten av insatser inom infrastruktur och i näringslivet för att göra regionerna attraktivare att bo och arbeta i.

Flera projekt som genomförs i de olika programområdena leder till behov av mer arbetskraft eller arbetskraft med särskild kompetens-

97 Se till exempel Länsstyrelsen Södermanlands län 2003; Trafikanalys 2011

98 Florida 2005; Tillväxtanalys 2012a

profil. Trots det diskuterar få projekt hur dessa behov ska kunna mötas av inomregional kompetens. Enstaka projekt, som ESIS i Övre Norrland, har försökt säkra tillgången till kompetens inom ramen för det egna projektet eller genom samarbete med projekt inom Socialfonden. Ur ett strukturförändrande perspektiv är tillgången till kompetens som passar och kan utveckla näringslivet en nödvändighet för tillväxt och konkurrenskraft. I både Skåne och Blekinge och Småland och öarna har utmaningar kopplade till attraktivitet och kompetens snarare lett till samverkansinsatser än till direkta attraktivitetsinsatser. I Skåne har exempelvis projekten *ESS MAX IV i regionen – Tillväxt Innovation (TI)* och *ESS MAX IV i regionen – Tillgänglighet Attraktivitet (TA)* försökt stärka tillgängligheten och attraktiviteten i regionen med utgångspunkt i byggnationerna av forskningsanläggningarna ESS och MAX IV.<sup>99</sup> Bland delprojekten finns inriktningar mot att tillgodose kompetensförsörjningsbehov till anläggningarna och att säkerställa att det finns en mottagarorganisation för utländska forskare. I Småland och öarna har hanteringen av en relativt lågutbildad befolkning inom traditionella branscher inneburit samverkan för att attrahera högutbildad arbetskraft med avsikt att utveckla kunskapsintensiva företag.<sup>100</sup>

---

#### **Malmö nya medier/Evolution M / Media Evolution**

Mediebranschen har genomgått en omvälvande strukturförändring i och med informationssamhällets digitalisering och befinner sig i en ständig utveckling. Bakgrunden till en av Sveriges största samordnade satsningar på digital media, Media Evolution, är Skåne och Blekinges strategi att samla akademi, näringsliv och offentlig sektor i en gemensam vision kring att utveckla media till ett av regionens starkaste tillväxtområden. Under 2008 grundades klustret Media Evolution ur vilket en lång rad projektverksamheter kring affärsutveckling, innovation, mötesplatser och omvärldsbevakning har sitt ursprung. Inom ramen för Evolution M har allmänheten sammanförts med utveckling av ny teknik i vardagliga miljöer. Evolution M är en förinkubator inom universitetet i Malmö där entreprenörer inom digitala medier kan testa nya idéer i verkliga miljöer. Tre Living labs – Kvarteret, Fabriken och Scenen – har etablerats för att möta externa behov. Samtliga verksamheter är kända under namnet Malmö nya medier. Verksamheten visar att det är möjligt att kombinera teknikutveckling med social innovation och därmed påverka den demografiska utvecklingen.

#### **Living Labs – kompetensutveckling genom kreativa innovationsmiljöer**

Living Labs är laboratorier där människor från företag, organisationer, offentliga institutioner och universitet sammanförs med allmänheten för att skapa nya produkter, tjänster och kunskap. Arbetet inom de olika laboratorierna varierar, men den gemensamma utgångspunkten är att det verkliga livet och blandningen av kompetenser, gör det möjligt att skapa nya lösningar som ingen enskild partner skulle ha kunnat generera på egen hand. Kärnan i Living Labs är allmänhetens deltagande och ingen bransch eller social grupp exkluderas från diskurser och tekniska experiment. Exempelvis har deltagare som har varit arbetslösa eller sjukskrivna under en längre tid har fått stöd för företagsstart och använt faciliteterna för att testa teknik och maskiner. Tanken med insatserna under Malmö nya Medier är att stimulera entreprenörernas förmåga att kommersialisera sina idéer och förbättra sin kompetensprofil genom nätverkande, kunskapsdelning och användande av extern kunskap.

---

<sup>99</sup> Se till exempel Oxford Research 2011b; 2011c; 2012a

<sup>100</sup> Jmfr. Florida 2005

### **Tvåvetenskapligt samarbete ger sociala innovationer**

De tre Living Labs som bedrivs genom konceptet Media Evolution berör olika teman, att skapa nya crossmediala produkter, tjänster och upplevelser, att skapa en arena för kreativa och entreprenöriella experiment och att skapa produkter och tjänster inom nya medier med utgångspunkt i storstadens mångfald. Målet med Living Lab Kvarteret är att etablera nätverk, plattformar och infrastruktur med fokus på social innovation och förändringar i det urbana rummet, med särskilt fokus på stadsdelen Rosengård. I labbet samarbetar forskare, designers, företag, föreningar, tjänstemän och enskilda medborgare. Verksamheten omfattar en viktig aspekt av social innovation, processer där många olika aktörer från olika sektorer är involverade. Exempelvis har kreativa möten resulterat i filmatiseringar för ensamkommande flyktingbarn med information om hur vanliga vardagsbestyr fungerar. Andra delar av verksamheten är inriktad på hur stadsutveckling och medborgardialog kan förstärkas. Boende i bostadsområden har fått skissa och formulera idéer om hur deras lokalområde skulle kunna se ut vilket sammanställdes i en interaktiv konstinstitution.

Verksamheterna under Malmö nya Medier är nyskapande exempel på hur kreativ dialog baserad på principen om allas deltagande inte bara kan verka innovationsfrämjande utan också öka attraktiviteten för ett område och skapa nya möjligheter för grupper långt från arbetslivet.

---



## 6 Strukturfondsprogrammets bidrag till Lissabonmålen

En del av uppdraget innebär att lyfta blicken, från det regionala och nationella resultatet, mot EU som helhet. Syftet med utblicken är att diskutera de regionala strukturfondsprogrammets möjligheter till påverkan på Lissabonmålen. Syftet är också att sätta programmets bidrag till strukturförändring i relation till genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen i övriga medlemsländer och deras angreppssätt på strukturförändring.

Den första delen av analysen tar sin utgångspunkt i EU:s sammanhållningspolitik. Därefter redogör vi för en utblick mot de regionala strukturfondsprogrammen i andra medlemsländer, med hjälp av kartläggning av nationella strategier, utvärderingar och intervjuer med ansvariga på EU-kommissionen.

### 6.1 Sammanhållningspolitiken ur ett strukturförändrande perspektiv

Inledningsvis diskuteras om de regionala strukturfondsprogrammen i Sveriges verksamhet har haft sådan inriktning att de kan medverka till att Lissabonmålen uppfylls. För att få en grund att stå på i denna diskussion studerar vi i ett första steg om och hur de åtta programmen samlat kan förväntas bidra till att uppnå rådets strategiska riktlinjer för sammanhållning. Sammanhållningspolitiken innehåller tre riktlinjer, varav två rör de regionala strukturfondsprogrammen och därför är relevanta för att besvara frågan. Dessa rör riktlinjerna *Att göra Europa och dess regioner mera attraktiva att investera och arbeta i* och *Att skapa tillväxt genom förbättrad kunskap och innovation*. Utifrån dessa huvudriktlinjer utstakas ett antal prioriteringar som i sin tur består av ett antal riktlinjer, vilka presenteras i tabellen nedan.

Att göra Europa och dess regioner mera attraktiva att investera och arbeta i	Att skapa tillväxt genom förbättrad kunskap och innovation
Att utvidga och förbättra transportinfrastrukturen	Öka och förbättra insatserna i FoU
Att förstärka synergieffekterna mellan miljöskydd och tillväxt	Underlätta innovation och främja entreprenörskap
Att ta itu med Europas intensiva användning av traditionella energikällor.	Främja informationssamhälle för alla.
	Förbättra tillgången till finansiering

Utifrån dessa riktlinjer redovisas nedan hur väl programmens inriktning har kunnat understödja sammanhållningspolitikens prioriteringar. Analysen tar också sin utgångspunkt i den följeforskning som genomfördes av de svenska regionala strukturfondsprogrammen under 2008–2011. I programföljeforskningen ingick att studera följsamheten hos de enskilda programmen mot riktlinjerna i sammanhållningspolitiken.

Följeforskningen visade att följsamheten mellan de regionala strukturfondsprogrammets innehåll och prioriteringarna i riktlinjerna överlag var god. En förklaring till denna följsamhet var att prioriteringarna i de strategiska riktlinjerna slagit igenom i nationella strategins prioriteringar. Prioriteringarna i den har i sin tur fått genomslag i prioriteringarna i de enskilda programmets prioriteringar och inriktningar. Följsamheten förväntades bidra till att uppnå de prioriteringar inom de strategiska riktlinjerna som är aktuella för de regionala strukturfondsprogrammen. Trots att följsamheten var god fanns vissa avvikelser från prioriteringarna. Avvikelserna förklarades i hög grad av den inriktning som programmen gav sina insatser. Därför behövdes vissa justeringar i programmets inriktning för att programmen bättre skulle medverka till att uppnå strategins prioriteringar. Vår genomgång av det faktiska utfallet av programmen visar emellertid att de nödvändiga justeringarna inte genomfördes, vilket diskuteras nedan.

#### **6.1.1 De operativa programmen utifrån sammanhållningspolitikens riktlinjer**

Analysen av de åtta regionala strukturfondsprogrammets operativa program har visat att alla de tre prioriteringar som ingick i riktlinjen *Att göra Europa och dess regioner mera attraktiva att investera och arbeta i*, det vill säga *Att utvidga och förbättra transportinfrastrukturen*, *Att förstärka synergieffekterna mellan miljöskydd och tillväxt* och *Att ta itu med Europas intensiva användning av traditionella energikällor*, väger tungt i samtliga program. Det visade sig exempelvis genom att samtliga åtta operativa program fokuserade på satsningar inom miljöteknik, alternativ energiproduktion, samt användning och förstärkning av transportinfrastrukturen. Utifrån den analys som genomfördes för Västsverige valde detta strukturfondsprogram inte att investera i förändringar av transportinfrastrukturen generellt utan koncentrerade sig till att utveckla vissa utsatta geografiska områden, vilket fick till följd att några projekt med inslag av infrastrukturutveckling faktiskt förekom.

Inom riktlinjen *Att skapa tillväxt genom förbättrad kunskap och innovation*, det vill säga prioriteringarna *Öka och förbättra insatserna i FoU*, *Underlätta innovation och främja entreprenörskap*, *Främja informations-samhälle för alla* och *Att förbättra tillgången till finansiering* fanns en större spridning bland de operativa programmen, vilket förväntades leda till att följsamheten mot prioriteringarna skulle bli min-

dre god. Inom prioriteringen *Öka och förbättra investeringarna i FoU* fanns de operativa programmens tyngdpunkt på att bygga ut kapaciteten för FoU, samt att driva igenom insatser för att öka samverkan inom näringslivet, mellan näringsliv och akademi, samt mellan näringsliv, akademi och offentliga aktörer, genom att utveckla klusterinitiativ och strategiska nätverk. Insatserna för att *Underlätta innovation och främja entreprenörskap* har i de operativa programmen sin tyngdpunkt i att utveckla entreprenörskap och att underlätta framväxten av nya företag. Även insatser med avsikt att effektivisera transfereringen av FoU-resultat av FoU till små och medelstora företag vägde tungt. Däremot visade sig inte insatserna riktade mot att underlätta företagets internationalisering vara lika omfattande som insatserna för de övriga två prioriteringarna. Inom *Förbättra tillgången till finansiering* har tyngdpunkten legat vid att utveckla instrument för riskkapitalförsörjning. Insatserna inom *Främja ett informationssamhälle* tog i anspråk att säkerställa en infrastruktur för informations- och kommunikationsteknik, med särskild tonvikt på marknadskompletterande insatser. Likaså planerades större insatser för att öka små och medelstora företags kunskaper om och förmåga att utnyttja den nya tekniken. Däremot planerades färre insatser för att utveckla nya tjänster utifrån ny tekniken eller för att använda de kommunikationsnät som byggts ut.

#### **6.1.2 Strukturfondsprogrammets utfall utifrån sammanhållningspolitikens riktlinjer**

Programföljeforskarna studerade följsamheten mellan de regionala strukturfondsprogrammets innehåll och prioriteringarna i riktlinjerna under 2009, det vill säga när programmets relativt nyligen hade startats. De iakttagelser som vi hittills har redovisat visar hur de åtta programmets planer förhållit sig till prioriteringarna i sammanhållningspolitiken. Inom denna utvärdering har vi också studerat vilken faktisk inriktning verksamheten i de åtta programmen har fått. Vi övergår nu till att redovisa hur följsam den faktiska verksamheten har varit mot sammanhållningspolitikens prioriteringar.

Vår analys visar sammanfattningsvis att prioriteringarna i de olika programmen i hög grad har fullföljts med hjälp av det pussel av projekt som har lagts inom programmen. Inriktningen talar för att programmen har förutsättningar att stödja prioriteringarna i sammanhållningspolitiken och därmed har potential att bidra till att uppfylla Lissabonmålen. Särskilt gäller det för prioriteringarna *Öka och förbättra investeringarna i FoU*, *Underlätta innovation och främja entreprenörskap* samt inom *Att utvidga och förbättra transportinfrastrukturen*.

Trots att följsamheten kan bedömas som god förekommer ett antal avvikelser från de operativa programmen. Avvikelserna påverkar också följsamheten gentemot sammanhållningspolitikens prioriteringar. En avvikelse är att insatserna inom ramen för *Underlätta innovation och främja entreprenörskap* för att främja entreprenörskapskul-

turen har blivit av betydligt mindre omfattning än som angavs i de operativa programmen. Avvikelser förekommer även inom ramen för infrastruktursatsningarna. I Övre Norrland blev satsningarna på regionförstoring mindre än avsett, i Mellersta Norrland genomfördes satsningar främst på att utveckla en av två transportkorridorer och de satsningar som redovisades i programmen för att bättre knyta ihop Stockholm och Östra Mellansverige blev inte av. För de områden där tyngdpunkten i de åtta operativa programmen inte stämde överens med sammanhållningspolitikens prioriteringar blev det också i praktiken svårt att få till en bättre följsamhet. Detta gäller särskilt för området att främja företagets internationalisering och öka tillgången på krediter till företagen. Det gäller också att främja utvecklingen av tjänster som bygger på den nya informationstekniken och/eller som använder de utbyggda kommunikationsnäten.

Inom prioriteringarna *Att förstärka synergieffekterna mellan miljöskydd och tillväxt* och *Att ta itu med Europas intensiva användning av traditionella energikällor* har insatser i linje med programmets intentioner genomförts. Däremot har insatserna kommit att bli färre och de nedlagda resurserna mindre än som framgick av programmen.

Sammantaget talar detta för att den faktiska inverkan på sammanhållningen och Lissabonmålen blir lägre än följeforskarna förväntade när de analyserade följsamheten mellan programmen och prioriteringarna inom sammanhållningspolitiken. Det som också talar för att den faktiska påverkan blir lägre än som spåddes är att många satsningar, som vi påtalat i samband med genomgången av programmen, inte överlever efter projekt- och programtidens slut. Vissa insatser inom till exempel *Öka och förbättra investeringarna i FoU* har emellertid förutsättningar att påverka, men kräver fortsatt finansiering. Det samma torde också gälla de investeringar i transportinfrastrukturen som har genomförts inom *Att utvidga och förbättra transportinfrastrukturen*. Likaså torde det komma gälla de investeringar i informationsnätverken inom prioriteringen *Främja ett informationsamhälle för alla*. Särskilt hänger det samman med att det tar tid innan de fulla effekterna av insatser syns, exempelvis när det gäller förändring av invanda mönster för boende eller resor.

## 6.2 De regionala strukturfondsprogrammen ur ett europeiskt perspektiv

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan inriktningen på de svenska regionala strukturfondsprogrammen och övriga EU-länder. Jämförelsen bygger på en utblick mot de regionala strukturfondsprogrammen i andra medlemsländer, med hjälp av kartläggning av nationella strategier, utvärderingar och intervjuer med ansvariga på EU-kommissionen.

Kartläggningar av nationella strategier genomfördes för Finland, Irland, Danmark, Spanien och Storbritannien. Urvalet av länder gjordes utifrån World Economic Forums rapport. Syftet var att bedöma

ett urval av mer framgångsrika (Danmark och Finland) länder, inkludera ett som under åren sjunkit i rankingen (England) och att jämföra med två länder som drabbats hårt av den ekonomiska krisen i Europa (Irland och Spanien).

Övergripande kan vi konstatera att samtliga nationella strategier hänvisar till och utgår från Lissabonagendan och därmed kan beskrivas syfta till att främja strukturförändringar. Strukturförändringarna ska i sin tur stärka tillväxten och konkurrenskraften i programområdena och bidra till att öka konkurrenskraften och tillväxten regionalt och nationellt. Intervjuerna med ansvariga för utvärdering vid EU-kommissionens DG för regionalpolitik visar att Sverige är ett av flera länder inom EU som har arbetat aktivt för att använda strukturfondsprogrammen som strukturpåverkande verktyg i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt. Ambitionerna har resulterat i genomföranden av hög kvalitet. Detsamma gäller även för andra länder inom EU, vilket gör att det angreppssätt som de svenska regionala strukturfondsprogrammen antar bör betraktas som ett av flera möjliga utifrån Sveriges unika behov. Strukturfondsprogrammets angreppssätt bör anpassas efter regionala och nationella behov, varför det inte är möjligt att identifiera en framgångsmodell för genomförandet.

Det framkommer i strategierna att genomförande ska ta hänsyn till och utgå från regionala styrkeområden och att programarbetet skulle genomföras regionalt av partnerskap eller regionala aktörer. Dessutom har flertalet ex-post utvärderingar genomförts av tidigare programperiod 2000–2006 i syfte att undersöka förekomsten av strukturförändringar och hanteringen av strukturförändringar i olika regioner. Flera sådana rapporter presenterades bland annat under 2010.

I en av rapporterna låg fokus framförallt på mål 2 områden och hur dessa områden använt regionala strukturfondsmedel för att främja positiva mönster av strukturella förändringar. Fallstudier genomfördes i 12 regioner i länderna England, Holland, Spanien, Frankrike, Tyskland, Italien och Finland. Utöver att författarna av studien vid flertalet tillfällen påtalar tidsfaktorn anser de att resultaten bör utgöra en hemläxa för varje seriöst försök att frammana strukturförändringar genom policybeslut. En framgångsfaktor för att arbeta med strukturförändringar är att det finns en tydlig strategisk förståelse hos regionala beslutsfattare, att de arbetar mot regionförstoring, att de regionala beslutsfattarna har engagemang och att det finns visioner för framtida regionala förändringar. I en av fallstudierna analyseras spanska Baskien, vilket är en region som påverkats under årtionden av omvärldsfaktorer som de själva många gånger inte kunnat styra över. För att kunna arbeta strategiskt har de regionala beslutsfattarna i Baskien lagt tyngdpunkt på att få igenom policys som uppmuntrar till strukturförändring, vilket gjort att regionen kunnat anpassa sig och förbättra förutsättningarna för att stärka tillväxt och konkurrenskraft. Att Europa och Spanien genomgått en ekonomisk kris gör att utfallet,

med stor sannolikhet, kommer att se olika ut huruvida strukturförändringar skett, mötts och bearbetats. Rapportförfattarna rekommenderar att strukturförändrande faktorer integreras i de regionala strategiska utvecklingsprogrammen för att få yttersta vikt i kommande program där ökad tillväxt och konkurrenskraft står i fokus:

*”Active acknowledgement and strategic anticipation of structural change should be put in place by regional policy makers”*

Författarna anser också att alla beslut som riktas mot intra-regionalt utveckling för att försvara sin region vid olika kriser leder till inlåsnings effekter vilket förhindrar rörelse av varor, tjänster och personer över gränserna och skjuter upp möjligheter till en positiv utveckling genom strukturförändring. Vidare avslutar rapportförfattarna med en riktad rekommendation till kommissionen att ordenligt förstärka sin roll som partner beträffande strategisk planering och att man bör ta en mer aktiv roll som bollplank vad gäller regionala policybeslut i samverkan med regionala myndigheter. Utgångspunkten för rekommendationen var att det under 2010 gick att dra slutsatsen att de regioner som lyckats bättre än andra med att förändra strukturer har varit de regioner som haft partnerskap som under längre tid haft en god samverkan samt att det funnits en stark regional institutionell kapacitet och resurser. Utifrån ett svenskt perspektiv följer det svenska genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen, uppbyggt i form av partnerskap, ett sådant upplägg. De svenska programområden som strategiskt arbetat med strukturförändringar har också potential att uppfylla denna slutsats och verka som ett föredöme ur ett europeiskt perspektiv. Däremot kan vi inte säga att det svenska genomförandet är en framgångsmodell utan att beakta lärande från andra regioner som arbetat med strukturförändringar och samverkan under längre tid.

## 7 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser utifrån de resultat som redovisats i tidigare kapitel. Redovisningen av slutsatserna bygger på den modell för strukturpåverkan som använts i denna utvärdering och som presenteras i kapitel 2. Detta kapitel är indelat utifrån de frågor vi har att besvara.

Inledningsvis redovisas övergripande slutsatser, som därefter specificeras utifrån nyckelfaktorerna för strukturförändring. Därefter besvaras frågan om programmen får genomslag i form av nyskapande stöd till entreprenörskap-, näringslivsfrämjande och innovationsstödjande projekt, om det finns förutsättningar för programmen att skapa träffsäkra och hållbara resultat som kan bidra till regional och nationell tillväxt. Efter det drar vi slutsatser om hur det svenska genomförandet förhåller sig till Lissabonmålen. Slutligen presenteras de rekommendationer vi vill ge inför kommande strukturfondsperiod, 2014–2020.

### 7.1 Slutsatser

Utifrån de analyser som har presenterats i tidigare kapital kan följande övergripande slutsatser dras om de åtta regionala strukturfondsprogrammen:

- De åtta regionala strukturfondsprogrammets inriktning har förändrats i riktning mot strukturförändring, påverkan på näringslivet och företagens konkurrenskraft, i jämförelse med tidigare programperioder, vilket förväntas leda till ökad regional och nationell tillväxt. Denna effektutvärdering visar att de som svarar för att planera och genomföra programmen har börjat utveckla strategier och verktyg som på sikt effektivt kan medverka till att de övergripande målen om regional konkurrenskraft, entreprenörskap och innovation har förutsättningar att nås.
- Programmen förutsätter medfinansiering som till största del kommer från de lokala och regionala aktörerna. En markant andel av de tillgängliga nationella medlen för regional utveckling används som medfinansiering till de regionala strukturfondsprogrammen. Det leder till att programmen blir styrande för vilka insatser som genomförs i regionerna för att främja regional utveckling. Programmets inriktning mot att åstadkomma strukturförändringar som leder fram till stärkt konkurrenskraft och långsiktigt hållbar tillväxt får därmed stor genomslagskraft i regionerna.

- Programmens inriktning har smalnats och koncentrerats i jämförelse med tidigare programperiod. Nu sker arbetet i betydligt högre utsträckning genom insatser som direkt och indirekt medverkar till att företag och näringsliv och regioner ska genomföra strukturförändringar i riktning mot ökad konkurrenskraft och förbättrad förmåga att utveckla långsiktigt hållbar tillväxt. Programmens insatser har koncentrerats mot för regionerna starka branscher och kunskapsområden. Det medför att företagen inom dessa branscher och kunskapsområden kan stärkas regionalt och nationellt.
- Programmen har verkat för ökad regional omvandlingsförmåga. Lärdomar om strukturförändrande angreppssätt för programmen kan särskilt dras från programområdena Skåne och Blekinge, Småland och öarna, Norra Mellansverige samt från Stockholm. Utifrån utgångspunkterna att arbete sker med tydliga strategier för valda investeringar och att verktyg för att genomföra dessa används har dessa regioner utmärkt sig.
- Lärdomen är att de regioner inom EU som lyckats bättre än andra med att förändra strukturer är de regioner som haft partnerskap som under längre tid haft en god samverkan samt att det funnits verktyg för att förverkliga de prioriteringar som partnerskapen lagt fast. Denna lärdom stöds av utvärderingar på EU-nivå av vad som gör strukturfondsprogram framgångsrika. De svenska programområden som strategiskt arbetat med strukturförändringar skulle därmed ha potential att bidra med lärdomar ur ett europeiskt perspektiv.
- Programmen utvecklar branscher och kunskapsområden som överlappar varandra, vilket beror på att regionerna i alltför liten utsträckning väger in vad andra regioner satsar i programarbetet och i val av projekt.

### **7.1.1 Programmens inriktning mot strukturförändring i riktning mot ökad konkurrenskraft och tillväxt**

I kapitel fem analyserade vi den profil som de insatser som har beviljats medel inom ramen för de åtta regionala strukturfondsprogrammen har fått. Utifrån den analys som presenterades i kapitel fem dras slutsatsen att det finns flera faktorer som talar för att de åtta regionala strukturfondsprogrammen har påbörjat en resa mot att skapa strukturförändring i riktning mot konkurrenskraft och tillväxt. Även om insatserna stärker programmets inriktning mot strukturförändring och främjar programmets resa mot att på ett strategiskt och nytänkande sätt främjar strukturförändring förekommer faktorer som bromsar inriktningen mot strukturförändring, vilka presenteras nedan.

*Programmen förstärker och bygger vidare på regionala styrkepositioner*

De operativa programmen innehåller analyser om vilka branscher som väger tungt i respektive regions samlade produktion och sysselsättning, och inom vilka branscher och kunskapsområden som regio-



nen bedömer sig ha styrkepositioner. Utifrån analyserna har programmen bedömt vilka kunskapsområden som bör utvecklas och vilka insatser som behöver vidtas för att branscher och områden ska kunna behålla sina positioner och fortsätta att utvecklas. Insatserna har i hög grad inriktats mot att utveckla det befintliga näringslivet och att göra dem bättre rustade för att möta växande konkurrens. Sammantaget har insatserna förutsättningar att förstärka befintliga strukturer i respektive region. Programmen har även identifierat kunskapsområden som enligt analyserna har potential att utvecklas i regionen och som kan motverka regionala inlåsnings effekter i traditionella näringar. Insatserna bör därför ha förutsättningar att leda till att konkurrenskraften ökar i de befintliga branscherna och företagen genom att programmen verkar för ökad regional omvandlingsförmåga.

En förutsättning för att insatserna ska bidra till ökad konkurrenskraft och tillväxt är att de branscher och kunskapsområden som ligger i fokus innebär reella konkurrens fördelar för regionerna. Programmen har bedömt sig ha styrkepositioner inom ett stort antal, fem till tio, branscher och kunskapsområden. Dessa branscher och kunskapsområden överlappar ofta varandra mellan regionerna. Effekterna på konkurrenskraft och tillväxt i regionerna torde begränsas av att flertalet regioner har satsat på samma branscher och kunskapsområden för att förstärka och bredda näringslivet. Att inriktningen överlappar varandra i flera programområden sänker satsningarnas tillväxtpotential. En viktig orsak till detta är att de analyser som legat till grund för programmets prioriteringar i allt för liten utsträckning har vägt in styrkeområden för andra regioner, nationellt och internationellt.

Programmen innehåller även insatser för att bredda näringslivet marknadsinriktning, vilket särskilt sker genom att utveckla företagen som exportörer. Däremot har få insatser genomförts för att utveckla företagets potential att möta globaliseringens konsekvenser i form av ökad konkurrens på företagets etablerade marknader.

*Programmen har inriktats mot att åstadkomma fler nya företag, men i lägre grad mot att förändra entreprenörskapskulturen och företagsklimatet eller att främja utveckling av företag med tillväxtpotential*

Flertalet av de åtta operativa programmen innehåller tydliga avsikter att utveckla entreprenörskapskulturen och företagsklimatet samt öka antalet nya företag. I realiteten har insatser för att öka nyföretagandet nått stor omfattning, vilket har strukturförändrande påverkan genom att höja antalet företagsstarter hos bland andra underrepresenterade grupper i företagarsstatistiken. Däremot har få insatser för att öka tillväxttakten i företag med potential att växa genomförts, trots att gasellföretagen idag är de som skapar flest nya arbetstillfällen. Även insatserna för att förstärka entreprenörskaps- och företagarkulturerna i regionerna har varit begränsade. Det gäller särskilt bredare insatser för att få invånare, institutioner och organisationer att tänka mer entreprenöriellt, liksom att förändra attityder och att få fler personer

att överväga att bli företagare. När det gäller strukturförändring på denna grund bör sålunda insatserna komma att få en relativt begränsad inverkan, inte bara på tänkandet utan också på strukturerna och därmed på konkurrenskraft och tillväxt. Insatsernas inriktning innebär också att nyföretagande och företagsutveckling sker inom ramen för rådande entreprenörskaps- och företagsklimat men det bidrar inte till att förbättra dessa.

*Programmen utvecklar starka innovativa miljöer genom satsningar på samverkan i form av innovationssystem, kluster och Triple Helix, men akademins forskningslogik har varit alltför styrande*

Ett viktigt verktyg för att utveckla näringslivet och att höja innovationsnivån i regionerna har varit att förstärka samverkan för att främja näringslivsutveckling. Därför främjar samtliga program samverkan mellan företag och mellan företag och akademien i form av universitet, högskolor och forskningsinstitut. Insatserna syftar till att utveckla befintliga och nya samarbeten och leder till att förstärka företagen genom kunskapsöverföring från akademi till näringsliv eller inom näringslivet. Genom samarbete mellan akademi och näringsliv skapas en kanal för att omvandla forskningsresultat till innovationer i företagen. Satsningarna på samarbete har också lett till utökad och fördjupad samarbete mellan företag och akademien inom flera kunskaps- och programområden. Samtidigt har innovationsinsatser i programmen i hög grad styrts av akademins behov och intresse av deltagande. I de områden där akademien har identifierat mervärden av att delta i programmet har insatserna i för hög utsträckning varit inriktade mot att utveckla ny kunskap och i för liten utsträckning mot kommersialisering. I de områden där akademien inte har sett något mervärde av att delta har tvärtom akademien och dess kunskaper inte i tillräcklig omfattning utnyttjats i arbetet med att utveckla innovationer och innovativa miljöer. Effekterna på regionens konkurrenskraft och tillväxt begränsas i båda fallen. Effekterna begränsas också av att insatserna genomgående inte varit tillräckligt långsiktiga.

För att tillvarata regioners utvecklings- och innovationspotential bör betydelsen av dels ”bottom-up-orienterade” och entreprenörsdrivna innovationssystem, och dels den betydelse intermediärer spelar i dessa sammanhang, uppmärksammas regionalt i högre utsträckning än hittills. Denna utvärdering pekar på att de svenska regionerna generellt sett är bra på att etablera och driva långsiktig innovativ samverkan mellan institutioner som företag, akademi och samhälle. Däremot visar utvärderingen att en annan typ av innovationssystem inte har främjats av programmen; nämligen den som representerar entreprenörsdrivna samverkanskonstellationer. Denna typ av innovationssystem drivs mer av logiken ”learning by doing” än av långsiktiga detaljerade planer, och baseras på samverkan mellan individer snarare än mellan institutioner. Det är angeläget att på ett bättre sätt tillvarata även den innovations- och utvecklingspotential som denna typ av innovativa samverkan representerar.

*Programmen utvecklar befintlig stödstruktur för att främja näringslivs- och företagsutveckling, främst genom förbättrad riskkapitalförsörjning*

Samtliga program har genomfört omfattande insatser för att utveckla och effektivisera stödstrukturen för att främja utveckling av näringslivet och företagen. Den tydligaste satsningen inom detta område är att underlätta företagens tillgång till riskkapital. Alla åtta programområdena har etablerat revolverande fonder där offentliga och privata investerare gemensamt går in med riskkapital i små och medelstora företag. Alla regioner har redovisat att riskkapitalförsörjningen är en trång sektor, även om den är betydligt trängre utanför storstadsområdena. Riskkapitalsatsningarna innebär ett strukturförändrande experiment som tycks leda till förbättrad tillgång till ägarkapital för främst yngre företag med potential och ambitioner att växa. De regionala riskkapitalmarknaderna har stärkts genom att fler regionala aktörer, exempelvis riskkapitalister och affärsänglar har tillkommit. Situationen för sådd- och pre-såddfinansiering har dock inte förbättrats i samma utsträckning genom de genomförda satsningarna.

*Programmen bygger ut såväl den fysiska som IT-infrastrukturen och användningen av IT*

Majoriteten av programområdena har satsat betydande medel för att förstärka infrastruktur och att utveckla användning av infrastruktur. Utbyggnaden av den fysiska infrastrukturen har bestått av tre delar. För det första har direkta investeringar syftat till att underlätta företagets transporter in till och ut från regionerna. För det andra har programmen avsett utveckla persontransportsystemen. Båda insatstyperna möjliggör regionförstoring och regionförtätning. De hårda investeringarna i anläggningar och system dominerar över de mer mjuka investeringarna för att påverka beteende och attityder. Investeringarnas inverkan på konkurrenskraft och tillväxt torde därmed ta längre tid att slå igenom och kunna bli mer begränsad. En betydande, tredje, del av insatserna har utnyttjats för att ta fram planer för och påverka beslut om större investeringar i utbyggnad av den fysiska infrastrukturen. För att dessa insatser ska resultera i bättre tillväxt och konkurrenskraft behöver sålunda investeringarna genomföras.

På samma sätt som för den fysiska infrastrukturen har investeringarna i IT-infrastrukturen varit i första hand varit av typen hårda investeringar. Utbyggnaden av näten har positivt påverkat tillväxtförutsättningarna lokalt i glesbygd. Företag verksamma i glesbygden har fått bättre förutsättningar att verka och utvecklas där. Det gör att deras konkurrenskraft har förutsättningar att öka. Konkurrenskraften för glesbygdsområden ökar därmed också. Effekterna förtas delvis av att investeringar för användning av näten har varit begränsade liksom att utveckla de företag och privatpersoner som redan har tillgång till infrastrukturen.

*Programmen har inte påverkat befolkningssammansättning eller använt de horisontella kriterierna som hävstång för konkurrenskraft och tillväxt*

Trots att flera program har identifierat behov av att förändra befolkningssammansättningen i regionen har få program genomfört sådana insatser. Programmens användning av de horisontella kriterierna som tillväxtfaktorer har varierat starkt. Inom vissa områden har omfattande satsningar skett på att använda grön teknologi och alternativ energi som tillväxtfaktorer. Inom integration och jämställdhet har insatserna ensidigt inriktats mot att få fler kvinnor och utrikes födda att starta företag. Det innebär att möjligheterna att utnyttja integration, jämställdhet och befintliga företags eget miljöarbete i tillväxtarbetet inte tagits till vara fullt ut.

### **7.1.2 Programmens förutsättningar att skapa träffsäkra och hållbara resultat i riktning mot tillväxt**

I detta avsnitt presenteras slutsatser om programmens förutsättningar att skapa träffsäkra och hållbara resultat i riktning mot tillväxt.

*Programmets olika strategiska angreppssätt mot strukturförändring skapar olikheter i regionernas omvandlingsförmåga*

Vissa program har använt ett mer strategiskt angreppssätt än andra för att föra programmen i riktning mot strukturförändring. Förklaringen till det är tudelad. Det ena skälet är att förankringen av programmen har sett olika ut i de olika regionerna. Det andra skälet är att det finns olikheter i vilka verktyg och processer som har använts för att genomföra prioriteringar. Programmen i Stockholm, Småland och Öarna och Skåne och Blekinge har haft väl förankrade strategier över vilka förändringar som programmet avsåg genomföra. I exempelvis Stockholmsprogrammet har det medfört att valet att inte bevilja projekt medel har föregåtts av likartade strategiska tankar när beslut tagits om beviljande. I Småland och Öarna har diskussioner om strukturförändring använts för att välja mellan olika projektansökningar. Två avgörande faktorer i förankringen har varit att inblandade aktörer har haft en gemensam samsyn om och en djupare förståelse för prioriteringarna. Minst lika viktigt som samsyn är att programmen har försett sig med verktyg för att genomföra prioriteringarna.

*Programmets insatser har karaktären av engångssatsningar som inte omvandlas till reguljär verksamhet eller är för kortsiktiga för att nå avsedd verkan*

Förändringar av entreprenörskaps- och företagsklimat bygger på förändring av normer och klimat, vilket sker genom en tidskrävande processer. Insatser som har strukturförändrande inriktning riskerar därför att få begränsad strukturförändrande effekt om insatserna blir engångssatsningar eller om insatserna är för korta för att leda till strukturförändring. Trots att många projekt utvecklar och prövar nya arbetssätt och metoder är det vanligt att insatser blir engångsinsatser som inte överförs i reguljär verksamhet. Konsekvensen av kortsiktiga

het är att påverkan på konkurrenskraft och tillväxt begränsas. För att få till stånd strukturförändring när det gäller entreprenörskapsklimat och utveckling av innovativa miljöer krävs längre tidsperspektiv än programmen kan erbjuda. Samtidigt är finansiering från programmen ofta avgörande för att kunna genomföra satsningar. Programmen har saknat förmåga att bevilja fortsatt finansiering även för projekt som uppnått goda resultat. Det leder till att påverkan på strukturer och därmed på tillväxten och konkurrenskraften blir begränsad.

*Programmen tar inte hänsyn till de egna insatsernas potentiella påverkan på utbud och efterfrågan på kompetens*

Projekt inom ramen för strukturfondsprogrammen syftar till resultat som i sin tur medför insatser som både kräver tillgång och kan påverka utbud av kompetens. Kompetensbehov för att driva eller ta till vara resultat av projekt har vanligen inte beaktats i genomförandet av program och projekt. Det medför risken att förekomsten av arbetskraft med den kompetens som företag i regionen behöver för att ta tillvara resultat inte har beaktats. Gemensamma insatser från de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet borde ha övervägts för att hantera kompetensfrågor. Effekterna på den regionala tillväxten begränsas även av avsaknad av företag i regionen som kan ta tillvara resultat av satsningar på nya kunskapsområden.

Utifrån programmets övergripande mål om strukturomvandling, ökad konkurrenskraft och tillväxt finns det anledning att se över och utveckla kompletterande kriterier eller indikatorer som används för att följa upp, följeforska och utvärdera, och därmed styra genomförande så att det på ett bättre sätt ger program- och projektaktörer stöd för att nå också dessa mål.

### **7.1.3 Programmets genomslag i nyskapande stöd**

När det gäller programmets bidrag till nyskapande stöd för entreprenörskap-, näringslivsfrämjande och innovationsstödjande projekt dras slutsatsen att det finns flera exempel på nya sätt att ta sig an problem och behov, vilka bör spridas inför kommande programperiod. Det kan exempelvis ske i form av en vitbok som syftar till att sprida kunskapen om framgångsfaktorer för att lyckats bidra till regionalt nytänkande och skulle underlätta de omvärldsanalyser som projekt och program står inför. Några av de nyskapande stöd som programmen har medfört beskrivs nedan.

*Programmen sammanför kunskapsområden och skapar unika branscher*

Två av utvärderingens slutsatser är att programmen, å ena sidan, har satsat på insatser som bidrar till strukturförändring, men å andra sidan har genomfört insatser inom en bredd av branscher och kunskapsområden som överlappar varandra. Inom flera program, såsom Småland och öarna, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland, finns exempel på insatser som syftar till att både bredda regionala styrkeområden och att bredda kunskapsområden för att skapa unika

branscher exempelvis i gränslandet mellan besöksnäringen och handikappidrott.

*Metoder för att främja utveckling och tillväxt i företag med ambition och potential att växa*

Insatserna för att främja tillväxten i företag med ambition och potential att växa, utöver förbättrad tillgång till egenkapital, har av olika skäl varit sällsynta. Det finns dock exempel på insatser för att utveckla metoder för företagsutveckling i denna grupp företag som är värda att nämna. Två projekt som drivits i Östra Mellansverige, SMURF – små företag i Uppsala regionen och TUB Tillväxt – Utveckling – Behov visar på möjligheterna att genomföra insatser för att underlätta för tillväxtbenägna yngre företag att göra det.

*Insatser för att koppla ihop innovationer och entreprenörskap*

Det har varit vanligt att i separata insatser stimulera innovationer och entreprenörskap. Samtidigt visar bland annat insatser där man både arbetar med att utveckla innovationer och entreprenörskap på bra resultat. Det framgår bland annat av resultatet av insatser som har genomförts vid Luleå tekniska universitet. Insatser där man kopplar in entreprenörer för att redan från start delta i arbetet utveckla innovationer/kunskapsutveckling pekar mot att processen från idé till kommersialiserbar produkt eller tjänst. Det är Uppsala Bios projekt *Bio X* ett exempel på.

*Pröva olika projektägande för att utveckla innovativa miljöer*

Insatserna för att utveckla innovativa miljöer har haft flera inriktningar i de olika programmen. I programmen har olika ansatser förekommit för att hantera projektägarskapet. I Norra Mellansverige har föreningar använts som nod eller intermediär i klusterinitiativ eller innovationssystem och i Skåne och Blekinge har offentliga aktörer antagit motsvarande roll. Arbetssättet har underlättat företagets nytta och medverkan i projekten. I Mellersta respektive Övre Norrland har forskare och företag gemensamt avgjort vilka FoU-projekt som ska startas.

#### **7.1.4 Det svenska genomförandet i förhållande till Lissabonagendan**

Här redovisar vi våra slutsatser efter att ha översiktligt studerat de regionala strukturfondsprogrammets möjligheter till påverkan på Lissabonmålen och att sätta programmets bidrag till strukturförändring i relation till genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen i övriga medlemsländer och deras angreppssätt på strukturförändring.

*De operativa programmen har en generellt god följsamhet mot sammanhållningspolitikens riktlinjer men saknar helhetlig inriktning mot internationalisering, kapitalförsörjning och IT*

Analysen av de åtta regionala strukturfondsprogrammets operativa program har visat att alla de tre prioriteringar som ingick i riktlinjen

*Att göra Europa och dess regioner mera attraktiva att investera och arbeta i väger tungt i samtliga program. Däremot förekommer viss obalans i följsamheten mellan prioriteringarna inom riktlinjen Att skapa tillväxt genom förbättrad kunskap och innovation och de regionala strukturfondsprogrammets operativa program. Obalansen förekommer främst när det gäller insatserna riktade mot att underlätta företagens internationalisering, att anta ett angreppssätt för kapitalförsörjning och att säkra förutsättningarna att nyttja utveckling av IT-infrastruktur.*

*Projektens, i största mån, strukturförändrande inriktning bidrar till att uppfylla Lissabonmålen*

Resultaten av analysen visar att prioriteringarna i de olika programmen i hög grad har fullföljts med hjälp av det pussel av projekt som har lagts inom programmen. Det innebär också att den samlade projektportföljen i huvudsak har förutsättningar att stödja prioriteringarna i sammanhållningspolitiken och därmed har potential att bidra till att uppfylla Lissabonmålen. Särskilt gäller det för prioriteringarna *Öka och förbättra investeringarna i FoU, Underlätta innovation och främja entreprenörskap* samt inom *Att utvidga och förbättra transportinfrastrukturen*.

*Sveriges partnerskapsindelning är ett framgångskoncept, men framgången beror på regional samverkan, resurser och institutionell kapacitet*

Ytterst handlar strukturfonderna om att genomföra Lissabonagendan och Europa 2020-strategin. Sverige rankas fortfarande som den mest konkurrenskraftiga ekonomin när det gäller att uppfylla Lissabonmålen. I likhet med den svenska nationella strategin följer nationella strategier för andra europeiska länder också en inriktning mot Lissabonagendan och strukturförändringar i riktning mot konkurrenskraft och tillväxt. Det innebär att den svenska strategin inte sticker ut jämfört med övriga, strukturförändringsinriktade, nationella strategier inom EU.

Ex-postutvärderingar har påpekat att de regioner som lyckats förändra strukturer är de som byggt sitt genomförande på partnerskap som under längre tid haft en god samverkan och att det funnits en stark regional institutionell kapacitet och resurser. Därför kan slutsatsen att det svenska genomförandet uppfyller partnerskapsperspektivet dras, men att vidare slutsatser baserade på samverkan och regional institutionell kapacitet och resurser måste underbyggas och jämföras regionalt.

## **7.2 Rekommendationer inför programperioden 2014–2020**

Denna effektutvärdering visar att de åtta regionala strukturfondsprogrammen medverkar till att de övergripande målen om ökad regional konkurrenskraft, förbättrad regional kapacitet till entreprenörskap och innovation har förutsättningar att kunna nås. Programmen har i jämförelse med tidigare programperioder smalnats av från fokus på regional utveckling till fokus på strukturförändringar, vilket bör

kunna leda till ökad regional omvandlingsförmåga. Det är viktigt att insatserna också nästa programperiod får fortsatt inriktning mot att stimulera strukturförändringar med siktet mot ökad regional konkurrenskraft och tillväxt. Det kräver i sin tur ett genomförande präglad av (fortsatt) smart regional specialisering och ett lärande mellan de olika regionerna. Det kommer i sin tur kräva att regionerna både i arbetet med att utarbeta och genomföra de operativa programmen i ökad grad behöver samverka med andra regioner och med företrädare för den nationella nivån. Näringslivets medverkan kommer vara avgörande för insatsernas framgång. Våra rekommendationer bygger på dessa utgångspunkter och syftar till att förstärka och förbättra arbetet med att rikta in de regionala strukturfondsprogrammets insatser så att de blir verkningsfulla verktyg i arbetet med att strukturförändra regionerna så att de blir konkurrenskraftigare och därmed bidrar till att förbättra tillväxtförutsättningarna både regionalt och nationellt.

Programmen behöver minska antalet branscher och kunskapsområden, från de fem till tio som de prioriterar, och minska risken för att de överlappar andra regioners prioriteringar. Dessutom behöver lärandet mellan regionerna och mellan dessa och nationella nivån förbättras. För detta behöver förändringar både komma till stånd i regionernas och regeringens sätt att arbeta:

- Regionerna behöver göra bättre analyser av vilka deras styrkepositioner är och väga in vad andra regioner representerar och prioriterar. Det innebär att ställa krav på bättre omvärldsanalys i både programarbetet och projektriggningen. I det arbetet behöver regionerna bättre väga in både vad andra regioner satsar på och vilka förutsättningar som råder nationellt.
- I regionernas arbete med att analysera och valet av styrkepositioner behöver regionerna samarbeta med varandra och med aktörer på den nationella nivån. Regionerna bör exempelvis i det arbetet överväga om det är effektivare att samarbeta med andra regioner eller med den nationella nivån, istället för att genomföra satsningar inom ramen för ett eget program.
- Regeringen behöver inrätta en expertpanel som bistår med bedömning av programområdenas prioriteringar av kunskapsområden och branscher. Expertpanelen, som bör bestå av forskare och praktiker med stor kunskap om de branscher och kunskapsområden som regionerna vill prioritera, bör ha en rådgivande roll.
- Regeringen bör skapa möjligheter för regionerna att få sakkunnig- eller expertstöd inför beredning och beslut om strategiska projekt genom att allokera medel för sådan användning på programnivå.

Genomförandet av programmen har i alltför stor utsträckning utgått från tänkande i projekttermer vilket resulterat i att det blivit projekten som kommit att påverka den faktiska inriktningen av programmen. Ofta ansvarar projektet, och inte projektägaren, för att projektets



resultat tas om hand efter projekttiden och förs in i ordinarie verksamhet. Några programområden har arbetat utifrån strategier som medverkat till mer träffsäkra satsningar, men inte minst har dessa programområden haft verktyg för att kunna förverkliga sina strategier och prioriteringar. För att utveckla sådana strategier och verktyg är följande viktigt att beakta:

- Tänk i termer av investeringar istället för projekt, både när det gäller programskrivning och genomförande av programmen.
- Utforma verktyg så att valet av insatser och deltagande aktörer sker på programnivå, i riktning mot programmets prioriteringar. Dessa verktyg bör särskilt användas för att förvissa sig om att lämpliga stora och strategiska satsningar, inom kunskapsområden där regionen och projektägaren har konkurrensfördelar ur ett regionalt och nationellt perspektiv, genomförs.
- Skapa försäkran om relevanta aktörers delaktighet för att främja regionernas långsiktiga tillväxt. Analysera vilka aktörer som är centrala för regionens konkurrenskraft och motivera dessa att delta i programmen. Detta gäller såväl regionala som nationella aktörer, likväl aktörer som av tradition är delaktiga i det regionala utvecklingsarbetet och mer otraditionella som exempelvis de riskstäckande universiteterna, privata fastighetsägare och finansiärer.
- Konkurrensutsätt regionernas insatser för att utveckla nya kunskapsområden genom system med nationella kunskapscentrum. Regeringen bör behålla viss andel av medlen centralt. Regionerna får tillgång till dessa medel genom ett offertförfarande. Förfarings sättet bör koncentreras till områden som det finns ett nationellt intresse att utveckla, men där det också är viktigt att utvecklingsinsatserna inte sprids på många håll i landet.

Ett antal grundläggande strukturförändrande områden behöver stå i fokus för programmen och kräver långsiktiga insatser för att få genomslag. Förstärk inriktningen mot följande strukturförändrande faktorer och utvidga målgrupperna för dessa insatser:

- Förstärk entreprenörskapskulturen och företagsamheten i regionerna med hjälp av riktade insatser mot målgrupper som regionala och lokala politiker, samt ledande tjänstmän inom områden som direkt och indirekt kan påverka entreprenörs- och företagsklimatet.
- Förstärk insatserna för att utveckla innovationsklimatet. Rikta inte enbart insatserna mot företrädare för akademi och offentliga aktörer utan också mot företagare och entreprenörer. De senare för att tillvarata den innovations- och utvecklingspotential som finns inom företags- och entreprenörsdrivna samarbeten.
- Utöka insatserna för att främja tillväxt hos unga företag med potential och vilja att växa. Utnyttja de modeller och arbetssätt som har testats under denna programperiod.

- Möjliggör attityd- och kulturförändrande insatser på längre sikt än tre år eftersom det till exempel kan ta flera generationer att utveckla en företagarkultur i områden som har lång anställningstradition.
- Utnyttja integration, jämställdhet och företagets eget miljöarbete i tillväxtarbetet – överväg att göra frågorna om jämställdhetsintegrering och integrering av utrikes födda till en åtgärd i syfte att på ett bättre sätt kunna nyttjas som hävstänger för tillväxt.

En avgörande faktor för företags och branschers framgång är att de kan möta globaliseringens utmaningar med ökad konkurrens både på hemma- och exportmarknader. Hittills har programmets insatser mest varit inriktade mot att göra företagen mer exportinriktade och att föra företagen ut på exportmarknader. Det finns därför anledning att, under kommande programperiod, fokusera på insatser som gör företagen medvetna om globaliserad konkurrens och som hjälper företagen att utvecklas så att de förblir konkurrenskraftiga i en globaliserad värld.

- Säkra att internationaliseringsinsatserna inte begränsas till stöd till export.
- Ta fram insatser som ökar företagets medvetenhet om globaliseringens effekter på dem och som också lär företagen hur de möter ökad internationell konkurrens.

Förutsättningarna för programmen att uppnå de övergripande målen om strukturförändring i näringslivet förutsätter ett nära samarbete med företag och entreprenörer som ska ta emot resultaten, särskilt i de stora projekt där akademi och näringsliv är målgruppen för kunskap som utvecklas inom akademien. För att detta ska bli möjligt behöver regeringen och regionerna skapa bättre förutsättningar för företagets deltagande.

- Tillåt att företagets finansiering räknas som medfinansiering.
- Se i möjligaste mån till att de företag och branscher som är mottagare av akademins resultat finns involverade i projekten redan från början och ges tillfälle att löpande bedöma resultatens användbarhet.
- Förordningarna (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation och förordningen (2008:761) om statligt stöd till forskning, utveckling samt innovation inom energiområdet bör göras tillämpliga på insatser som finansieras av regionala strukturfondsprogram. Det bör bara gälla sådana typer av insatser som förordningarna har till syfte att stödja.

Under programperioden har stora insatser som förbättrat de regionala riskkapitalmarknaderna och förbättrat SMEs tillgång till egenkapital genomförts. Det finns nu anledning att bredda den regionala kapitalförsörjningen.

- Förstärk insatserna för att förbättra den regionala tillgången på sådd- och pre-såddfinansiering.

Under programperioden har det genomförts många projekt som, förutsatt att de lyckas skapa fler och växande företag, kommer att kräva tillgång till kompetent arbetskraft. Förändrad efterfrågan på arbetskraft har vare sig beaktats av projektägare, programkontor eller regionala aktörer. De har inte heller funderat över om det finns företag i regionen som kan ta emot projekt- och programresultat i termer av forskningsresultat.

- Överväg fler gemensamma insatser från de regionala strukturfondsprogrammen och den Europeiska Socialfonden för att säkra kompetent personal för att ta tillvara resultat av projekt och program.
- Kräv att projektet redovisar hur resultat ska omsättas i praktiken och vilka regionala företag som tar hand om resultaten av exempelvis forskningsinsatser. Projekten bör också redovisa vilka företag som deltar och på vilket sätt de deltar.

För att göra det möjligt för programaktörerna att ytterligare förstärka insatser som har fungerat bra och ta tag i de svagheter som hindrar genomslag i strukturförändring behövs förändringar i genomförandet och tillgång till verktyg. Som vi påpekat i tidigare uppdrag är den organisation som har ansvar för genomförandet alltför svag avseende personalresurser och spetskompetenser. Dessa svagheter behöver förändras för att ge förutsättningar för ett mer effektivt genomförande

- Regeringen och regionerna bör öka personalresurserna för att få fram projektansökningar och för att bedöma dem. Behovet av personalökningar avser länsstyrelser, regionförbund, programkontor och partnerskapssekretariat.
- Ge också partnerskapen resurser för ett mer kvalificerat prioriteringsarbete, till exempel möjligheten att köpa in expertis för värdering av särskilt komplexa projektansökningar. Programkontoren bör få motsvarande möjligheter att ta in experter för att kunna bedöma inte hur väl projektansökningarna ligger i linje med programmets prioriteringar och kvaliteten i projektens innehåll.
- Utöka den tid som omfattar programskrivning och regeringens hantering av programmen. Ge utrymme för en expertpanel som på nationell nivå evaluerar programförslagen från respektive programområde.
- Programmen behöver redan tidigt i processen arbeta med förstudier och val av ”rätt” aktörer för genomförandet av projekt som motsvarar de operativa programmets prioriteringar. Under genomförandet bör programmen i högre grad arbeta med offertkoncept eller riktade utlysningar. Förstudier, offertkoncept är exempel på verktyg som programområdena behöver använda sig av för att se till att prioriteringarna blir genomförda.

# Litteraturförteckning

- Aagaard Nielsen, K. & Svensson, L. (red.) (2006) *Action and Interactive research – Beyond practice and theory*. Shaker Publishing, Amsterdam.
- Ahmed, P. K (1998) Culture and climate for innovation. *European Journal of Innovation Management*, s. 30–43, 1998.
- Andersson, M., Dieden, S. & Ejeremo, O. (2012) Sverige som kunskapsnation – klarar sig näringslivet utan storföretagen? Globaliseringsforum, Entreprenörskapsforum Rapport 4.
- Andersson, M. and Koster, S. (2011), "Sources of Persistence in Regional Start-Up Rates – evidence from Sweden", *Journal of Economic Geography*, 11 (1), 179–201.
- Andersson, Å. E., G, Törnquist, F. Snickars and S. Öberg (1984) *Regional mångfald till rikets gagn*. Stockholm, Publica.
- Asheim, B. T. and Coenen, L. (2005) Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters. *Research Policy* 34, 1173–90.
- Asheim, B. T., Coenen, L. & Svensson Henning, M. (eds) (2003) *Nordic SMEs and regional innovation system*, Oslo: Nordic Industrial Fund.
- Bager-Sjögren, L. (2012) *Skatteincitament för FoU i Australien, Storbritannien, Nederländerna, Norge och Danmark*, Tillväxtanalys Rapport 2011/307.
- Bager-Sjögren, L. (2011) *Svenska uppfinnare – nytt datamaterial och ny inblick i innovationsprocessen*, Rapport nr: WP/PM 2011:14, Dnr 2010/263.
- Bergh, A. & Henreksson, M. (2012), *Varför går det bra för Sverige?: Om sambanden mellan offentlig sektor, ekonomisk frihet och ekonomisk utveckling*. Stockholm: Förlaget Ivrig.
- Braunerhjelm, P. and Borgman, B. (2004), Geographical Concentration, Entrepreneurship and Regional Growth: Evidence from Regional Data in Sweden, 1975–99. *Regional Studies*, 38, 8: 929–947.

- Braunerhjelm, P, Eklund, K and Henreksson M (2012). *Hur göra Sverige mer entreprenöriellt? Ett ramverk för innovationspolitiken*. Stockholm: Samhällsförlaget.
- Braunerhjelm, P. (2012) Entreprenörskap, entreprenöriella normer och stabiliseringspolitik. I Braunerhjelm, P. (red.), Andersson, M., Fritsch, M., Parker, S., Lamballais Tessensohn T., Thurik R. och Wyrwich, M. (2012) *Entrepreneurship, Norms and the Business Cycle*, Swedish Economic Forum Report 2012.
- Braunerhjelm, P. (red.), Andersson, M., Fritsch, M., Parker, S., Lamballais Tessensohn T., Thurik R. och Wyrwich, M. (2012) *Entrepreneurship, Norms and the Business Cycle*, Swedish Economic Forum Report 2012.
- Brulin, G. (2012) *En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen – 23 slutsatser*. Tillväxtverket Rapport 0129.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2011) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*, Studentlitteratur.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2012). Sustainable Change in Large Projects. *Advances in Project Management, PM World Journal*, 1, 5: December 2012.
- Casson, M. (2010), *Entrepreneurship; Theory, Networks, History*. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Cooke, P. and Memedovic, O. (2003) *Strategies for regional innovation systems: Learning transfers and applications*, Vienna: Policy papers, UNIDO.
- Cooke, P. & Leydesdorff, L. (2004) Regional development in the knowledge-based economy: The construction of advantage, *Journal of Technology Transfer*, 31: 5–15.
- Daunfeldt, S-O., Elert, N. & Johansson, D. (2010) The Economic Contribution of High-Growth Firms: Do Definitions Matter?, *Ratio Working Papers 151*, The Ratio Institute.
- Davidsson, P. and Honig, B. (2003), The Role of Social Capital among Nascent Entrepreneurs. *Journal of Business Venturing*, 18, 3: 301–331.
- Edquist, C., ed. (1997) *Systems of Innovation: Technologies, Institutions, and Organizations*, London: Pinter.
- Etzkowitz, H. and Klofsten, M. (2005), The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development. *R&D Management*, 35: 243–255.
- Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L. (1997) *Universities and the global knowledge economy, a Triple Helix of university–industry–government*, London: Pinter.
- EU-kommissionen (2007) Europeiska området för forskningsverksamheter: *Nya utsikter, Grönbok*, KOM 2007, 161 slutlig.

- EU-kommissionen (2010) *Ex-post evaluation of cohesion policy programmes 2000–2006*, CSIL, Johanneum Research, Technopolis Group.
- FBA Holding (2011) Slututvärdering av projektet ”Innovationsnav för kunskapsinriktad idrottsutveckling, folkhälsa och elit”, Tillväxtverket Rapport Info 0280
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class ... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. New York: Basic Books.
- Florida R. (2005), *Cities and the Creative Class*. London: Routledge.
- Forsberg, G. (1998): Regional variations in the gender contract: Gendered relations in labour markets, local politics and everyday life in Swedish regions, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 11:2, 191–209
- Freeman, C. (1987) *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, London: Pinter.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. and Trow, M. (1994) *The new production of knowledge*. London: Sage.
- Hall, C.M. (2000) *Tourism planning: Policies, processes and relationships*.
- Hanell & Neubauer (2006): *Geographies of Knowledge Production in Europe*, Nordregio WP 2006:3, Stockholm: Nordregio
- Henreksson, M. & Johansson, D. (2010) Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence, *Small Business Economics*, Springer, vol. 35(2), s. 227–244.
- Johannisson B & Lindholm Dahlstrand (red, 2012), *Enacting Regional Dynamics and Entrepreneurship. Bridging the Territorial and Functional Rationales*. London: Routledge.
- Johannisson B. (2000), Networking and entrepreneurial growth. In Sexton, D.L. & Landström, H. (red), *The Blackwell Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Blackwell
- Johannisson, B. (2005), *Entreprenörskapets väsen*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, B. (2011a) Bilaga 3, i *Ledningskonsulterna (2011a) Följeforskning i programområde Mellersta Norrland Slutrapport*, Tillväxtverket Rapport 0100.
- Johansson, B. (2011b) Bilaga 3, i *Ledningskonsulterna (2011b) Följeforskning i programområde Övre Norrland Slutrapport*, Tillväxtverket Rapport 0099.
- Kim, P.H. & Aldrich, H.E. (2005), *Social Capital and Entrepreneurship*. Boston-Delft: Now Publishers Inc.

- Klofsten, M. (2010) Tematisk rapport från strukturfondsarbetet – Kluster, för Ledningskonsulterna. Tillväxtverket Rapport 0155.
- Klofsten, M. (2008) Supporting Academic Enterprise: A Case study of an Entrepreneurship Programme i *New Technology-Based Firms at the New Millennium*, Elsevier Science Ltd, 53–67.
- Klofsten M., Jonsson M. and Simón J. (1999) Supporting the pre-commercialization stages of technology-based firms: The effects of small-scale venture capital. *Venture Capital* 1(1): 83–93.
- Kontigo (2010) Innovationssystemet i Småland-Blekinge – En övergripande funktionsanalys. På uppdrag av Regionförbundet Södra Småland.
- Kremel, A. & Lundström, A. (2009) *Behov och betydelse av rådgivning till nya och unga företag*, Forum för småföretagsforskning, FSF 2009:2.
- Laestadius, S. (2007), *Vinnväxtprogrammets teoretiska fundament*. I Laestadius, S., Nuur, C. & H Ylinenpää (red), *Regional växtkraft i en global ekonomi*. Stockholm: Santéus Academic Press Sweden.
- Laestadius, S., Nuur, C., and Ylinenpää, H. (red.) (2007) *Regional tillväxtkraft i en global ekonomi*, Stockholm: Santéus Academic Press Sweden.
- Ledningskonsulterna (2010a) Följeforskning i programområde Övre Norrland, Delrapport 3, Tillväxtverket Rapport 0183.
- Ledningskonsulterna (2010b) Följeforskning i programområde Övre och Mellersta Norrland, Delrapport 2, Tillväxtverket Rapport 0151.
- Ledningskonsulterna (2011a) Följeforskning i programområde Mellersta Norrland Slutrapport, Tillväxtverket Rapport 0100.
- Ledningskonsulterna (2011b) Följeforskning i programområde Övre Norrland Slutrapport, Tillväxtverket Rapport 0099.
- Ledningskonsulterna (2007) Samverkan för tillväxt av näringslivet – utvärdering av programmet Samverkan högskola – SMF.
- Leeuw F.L. (2012) Theory Based Evaluation, European Commission. Tillgänglig på: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory\\_impact\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory_impact_guidance.pdf)
- Lundvall, B-Å., and Johnson, B. (1994) The learning economy, *Journal of Industry Studies*, 1 (2): 23–42.
- Länsstyrelsen Södermanlands län (2003) *Effekter av framtida regionförstoring i Stockholm-Mälarenregionen*, Rapport 1:2003.
- Malmö University & ApeL-FoU (2012) *Little Pieces of a large Puzzle. Sustainable change through evaluationimpact*. Tillväxtverket Rapport 0122.
- Marshall, A., (1920): *Principles of Economics*, 8th ed., London: MacMillan.

- Martins, E.C., Terblanche, F., (2003) Building organisational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management*, s. 64–74, 2003.
- Maskell P., Kebir L. (2005) What qualifies as cluster theory? In Asheim B., Cooke P. and Martin R. (ed.s), *Clusters and Regional Development. Critical reflections and Explorations*, London: Routledge.
- Nationalencyklopedin 2012
- Nationella strategier för England, Irland, Spanien, Danmark och Finland.
- Niklasson, L. & Sandström, P (2011) *EU:s regionala utvecklingsfond som finansierar infrastruktur i Sverige – insatser och effekter*, Tillväxtverket Rapport 0113.
- Nilsson J-E.: *Blomstrande näringsliv* (1998). IVA, Royal Swedish Academy of Engineering Sciences. Stockholm
- Nilsson, J-E., and Uhlin, Å. (2002) *Regionala Innovationssystem: En fördjupad kunskapsöversikt*, VINNOVA Report VR 2002:03.
- Nowotny, H. et al (2001). *Rethinking science: knowledge in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity
- Nutek (2001) *Regionförstoring – Hur kan åtgärder i transportsystemet bidra till vidgade lokala arbetsmarknadsregioner?*, Rapport NUTEK 2001:7.
- Näringsdepartementet (2007) *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- OECD (2012) *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2009) *How Regions Grow: Trends and Analysis*. OECD Publishing.
- Oxford Research (2011b) *Utbildnings- och kompetensbehov i spåren av ESS och MAX IV – ett kunskapsunderlag (TA3)*, ESS MAX IV i regionen – TITA, Region Skåne.
- Oxford Research (2011c) *Affärsmöjligheter i spåren av ESS & MAX IV (TI6)*, ESS MAX IV i regionen – TITA, Region Skåne.
- Oxford Research (2012a) *Industrins framtida kopplingar till ESS och MAX IV – Exempel på internationella och regionala initiativ (TA3, TI5, TI6)*, ESS MAX IV i regionen – TITA, Region Skåne.
- Oxford Research (2012b) *Utvärdering av företagsstöd – Regional konkurrenskraft och sysselsättning i Norra Mellansverige*. Länsstyrelsen Dalarnas län, Rapport 2012:13.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. MacMillan.



- Porter, M. (1998) Clusters and the new economics of competition, *Harvard Business Review*, Nov-Dec: 77–90.
- Powell W.W. & Grodal S. (2005), Networks of Innovators. In Fagerberg, J., Mowery, D.C., & Nelson, R.R. (eds.), *The Oxford handbook of Innovation*. NY: Oxford University Press.
- PriceWaterhouseCoopers (2011a) *Följeforskning i programområde Stockholm*, Slutrapport, Tillväxtverket Rapport 0103.
- PriceWaterhouseCoopers (2011b) *Följeforskning i programområde Östra Mellansverige*, Slutrapport, Tillväxtverket Rapport 0102.
- Prop. 2008/09:93: Mål för framtidens resor och transporter.
- Processeriet AB (2011) Utvärdering av projektet/ Det regionala strategiska nätverket Midscand, Tillväxtverket Rapport 0349.
- Putnam, R. D (1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- PwC (2011) *Följeforskning i programområde Stockholm*. Slutrapport. Tillväxtverket Rapport 0103.
- Ramböll Management (2011) *Halvtidsutvärdering av regionala riskkapitalfonder – Implementering och lärdomar*, Tillväxtverket Rapport 0108
- Riché, M. (2012). Theory Based Evaluation: A wealth of approaches and an untapped potential, European Commission. Tillgänglig på: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/pdf/impact/ees\\_mri\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/ees_mri_2012.pdf).
- Saxenian A. (1994), *Regional Advantage Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Schumpeter, J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Selin, S.W., & Myers, N.A., Tourism marketing alliances: member satisfaction and effectiveness attributes of a regional initiative. *Journal of Travel and Tourism Marketing*, 7(3), 79–93. 1998.
- Shane, S. (2009) Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy, *Small Business Economics*, Springer, vol. 33 (2), s. 141–149.
- Solow, R. M. (1957). “Technical Change and the Aggregate Production Function”. *Review of Economics and Statistics* (The MIT Press) 39 (3): 312–320.
- Storey, D.J. and Tether, B.S. (1998), New technology-based firms in the European union: an introduction. *Research Policy*, 26, 9: 933–946.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2009) *Lärande utvärdering: genom följeforskning*, Lund: Studentlitteratur.

- Svensson, P. (2010) *The Dynamics of Innovation and Knowledge-Based Regional Development*, Linköping Studies in Science and Technology, Dissertation No. 1356.
- Svensson L., ed., (2002) Interaktiv forskning – för utveckling av teori och praktik [Interactive research- for the development of theory and practice]. Arbetsliv i omvandling 2002:7. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Svensson, P. Klofsten, M & Etzkowitz, H (2012). An Entrepreneurial University Strategy for Renewing a Declining Industrial City: The Norrköping Way. *European Planning Studies*, 20, 4: 505–525.
- Sweco (2011a) *Följeforskning i programområde Skåne-Blekinge*. Slutrapport. Tillväxtverket Rapport 0106.
- Sweco (2011b) *Följeforskning i programområde Småland och Öarna*. Slutrapport. Tillväxtverket Rapport 0105.
- Sweco (2011c) *Följeforskning i programområde Västsverige*. Slutrapport. Tillväxtverket Rapport 0104.
- Sölvell, Ö. & Lindqvist, G (2012) *Innovationer, regioner och kluster*, Näringspolitiskt forum rapport 4, Entreprenörskapsforum.
- Sölvell, Ö., Lindqvist, G. & Ketels, C. (2003) *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm: Ivory Tower. Tillgänglig på: [www.cluster-research.org](http://www.cluster-research.org)
- Teräs, J. (2008) Regional science-based clusters: a case study of three European concentrations, *Acta universitatis ouluensis C Technica* 302, Dissertation the Faculty of Technology of the University of Oulu.
- Tillväxtanalys (2011) *Uppföljning av 2008 års nystartade företag – tre år efter start*, Diarienummer 2012/126.
- Tillväxtanalys (2012a) *Regional attraktivitet – tillväxtmotor i en global verklighet*. Tillväxtfakta 2012.
- Tillväxtanalys (2012b) *Utvärdering av Nyföretagarcentrums rådgivning till nystartade företag*, Tillväxtanalys 2012:14.
- Tillväxtverket (2006) *Regionala förutsättningar för innovation - Erfarenheter från EU:s Strukturfonder 2000–2006*, Tillväxtverket Rapport 085-2006.
- Tillväxtverket (2011) *Från Arjeplog till Heilongjiang – Tillväxtfakta 2011*. Tillväxtverket Info 0255.
- Trafikanalys (2011) *Dynamiskt samspel mellan utvecklingen av infrastruktur och BNP*, Trafikanalys Rapport 2011:2.
- Trott, C. (1998), *Innovation Management and New Product Development*. Essex: Pearson Education, 1998
- Vetenskapsrådet (2012) *Vetenskapsrådets guide till infrastrukturen 2012 – Rekommendationer för forskningsinfrastruktur på lång sikt från forskningsråden och Vinnova*.

Vetenskapsrådet et al (2011) För svensk framgång inom forskning och innovation 2013–2016 – Underlag till forsknings- och innovationsproposition från Vetenskapsrådet, VINNOVA, Formas, FAS, Statens energimyndighet och Rymdstyrelsen.

Wigren, C. (2003), *The Spirit of Gnosjö – The Grand Narrative and Beyond*. JIBS Dissertation Series No. 017.

Ylinenpää, H., Westerberg, M. & Wincent, J. (2007) *Triple Helix och utvecklingen av innovationssystem*, I Laestadius, S., Nuur, C.,

Ylinenpää, H., (red) (2007) *Regional tillväxtkraft i en global ekonomi*, Stockholm: Santéreus Academic Press Sweden.

Ylinenpää, H. (2007) *Innovationssystem ur ett aktörsperspektiv: nätverk och entreprenörer*, I Laestadius, S., Nuur, C., and Ylinenpää, H. (red.) (2007) *Regional tillväxtkraft i en global ekonomi*, Stockholm: Santéreus Academic Press Sweden.

Ylinenpää, H. (2012). *Entrepreneurship and Innovation Systems: Towards a Development of the ERIS/IRIS Concept*. I Johannisson B & Lindholm Dahlstrand Å (red), *Enacting Regional Dynamics and Entrepreneurship; Bridging the Territorial and Functional Rationales*. London: Routledge.





**Tillväxtverket underlättar  
förnyelse i företag och regioner,  
och gör det enklare för företag.**

