

Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen

ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se

1	Inledning.....	4
2	Uppdraget.....	5
3	Analys.....	7
4	Programmets logiska helhet	9
5	Näringslivsperspektivet	10
6	Mål och utvärderbarhet.....	11
7	Partnerskap.....	12
8	Indikativ finansiering.....	14
9	Slutliga kommentarer	15

1 Inledning

De regionala tillväxtprogrammen (RTP) är en viktig byggsten i den nya regionala utvecklingspolitiken. Enligt regeringens riktlinjer¹ är syftet med tillväxtprogrammen att ”samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv”.

Dessa insatser ska bidra till att uppfylla målet för den regionala utvecklingspolitiken: *väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknader med en god servicenivå i alla delar av landet*. Samtidigt ska programmen, genom ett effektivare resursutnyttjande på den regionala nivån, också bidra till en hållbar nationell tillväxt.

Näringslivsperspektivet innebär programmen ska inriktas mot insatser som tydligt kan motiveras som viktiga hållbara tillväxtförutsättningar för näringslivets utvecklingskraft. Med näringslivsperspektiv menas att hänsyn inte enbart bör tas till det befintliga näringslivets behov.

Lokala arbetsmarknader har av regeringen pekats ut som den mest relevanta geografiska nivån för regional utveckling. De administrativa regionerna överskrids idag av en mängd olika funktioner exempelvis när det gäller befolkningens arbetsresor. Det är arbetsmarknadens utveckling och hållbarhet som på sikt avgör regionernas tillväxt, utveckling och konkurrenskraft. En annan utgångspunkt är att tillväxtprogrammen syftar till att samordna insatser från olika sektorer och från olika nivåer, med ambitionen att nå en bättre effektivitet. Samordningen ska utgå från en regional variation i det regionerna uppfattar som hot och möjligheter när det gäller den regionala tillväxten.

Hållbarhetsaspekten skall enligt direktiven till regionerna ha en framträdande roll och genomsyra programmen. Med hållbar tillväxt avses en ekonomisk tillväxt som bidrar till en ekologisk och social hållbar utveckling. Det sociala och ekologiska perspektivet är även en viktig drivkraft för ekonomisk tillväxt.

Programmen ska tas fram i en bred regional samverkan. Så kallade partnerskap, där företrädare för privata, offentliga och ideella aktörer ska ingå, samt gemensamt utarbeta programmen och även medverka i dess genomförande.

Regeringen har gett länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan i uppdrag att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram. Programmen ska genomföras under perioden 2004 - 2007.

¹ Regeringsbeslut 021114, Uppdrag att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram: N2002/10715/RUT

2 Uppdraget

Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, har av regeringen fått uppdraget att genomföra en så kallade ex ante-bedömning av samtliga programförslag. Syftet med bedömningen är att lämna synpunkter som gör det möjligt för regionerna att förbättra programmens utformning innan de slutligen lämnas in till regeringen för godkännande. ITPS har i första hand granskat hur man har uppfattat och följt såväl regeringens riktlinjer för som intentionerna bakom tillväxtprogrammen.

Referensgrupp

Inför arbetet med granskningen av RTP-utkastet tillsatte ITPS en referensgrupp i februari 2003. Gruppen bestod av representanter från NUTEK, AMS, Naturvårdsverket och Integrationsverket. Även VINNOVA var inbjuden att delta men avstod.

Merparten av referensgruppens arbete utfördes innan ITPS bedömning. Referensgruppen har diskuterat hur riktlinjerna ska tolkas och hur bedömningen skulle genomföras. Gruppen ansåg det viktigt att regionerna tagit tillvara erfarenheterna och lärdomar som den tvärssektoriella arbetsformen innebar från de regionala tillväxtavtalen (RTA). Men även erfarenheterna från strukturfondsprogrammen ansågs som viktiga att ta med i RTP-arbetet.

Arbetsgång

Enligt regeringens tidsplan skulle utkast till RTP från län där länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan (inklusive Gotland och Kalmar län) är huvudansvariga vara ITPS tillhanda för ex ante- bedömning senast den 30 april 2003. För regioner där nybildade kommunala samverkansorgan är huvudansvariga för RTP-arbetet skulle utkastet vara ITPS tillhanda senast den 30 juni 2003. De slutgiltiga tillväxtprogrammen ska vara regeringen tillhanda för godkännande senast den 1 oktober respektive 15 oktober, 2003.

För att regionerna skulle få möjlighet att ta ställning till de synpunkter som framhålls i bedömningen och göra eventuella ändringar i sina program, innan de slutligen ska lämnas till regeringen, bestämde ITPS att regionerna skulle få en skriftlig bedömning av RTP-utkastet den 16 juni respektive 8 september, 2003. En vecka senare, 23 juni respektive den 15 september 2003, anordnades dialogmöten mellan ITPS och regionerna för att diskutera dels de återkopplingar ITPS lämnade dels de erfarenheter som hittills gjorts i arbetet med att ta fram programmen.

ITPS har även inhämtat en bedömning från de länsstyrelser där kommunala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan är huvudansvariga för arbetet med programmen. Länsstyrelsernas bedömning utgår bland annat från länsstyrelsens ansvarsområde i förhållande till nationella mål.

Tidsramen för ITPS bedömning och återrapporteringen till respektive region var således snäv, vilket innebar att ITPS endast utgått från det material som regionerna sänt in till ITPS. Tidsplanen kom att pressas ytterligare, då flera regioner skickade hela eller delar av sitt material senare än de datum riktlinjerna angav.

Vid dialogseminarierna framkom synpunkter som föranledde ett antal justeringar av flertalet bedömningsrapporter.

Bedömningsområden

ITPS bedömning är, som nämnts ovan, fokuserad på hur programmen har uppfattat och följt såväl regeringens riktlinjer som intentionerna bakom tillväxtprogrammen. Centralt i vår bedömning, utöver regeringens riktlinjer, är att programmen följer en logisk kedja och att de slutsatser som analysen kommer fram till också återspeglas i insatsområden, partnerskap och finansiering.

Bedömningen har därför indelats i fyra områden:

1. Analysen
2. Mål, utvärderbarhet och programlogik
3. Partnerskap
4. Finansiering

Särskild vikt har ITPS lagt vid en genomgående bedömning av hur den ekologiska och sociala aspekten av hållbar tillväxt har behandlats i programförslagen. ITPS har vad gäller sociala aspekter framför allt betonat jämställdhet mellan könen, men i viss utsträckning också frågor som rör integration av nya svenskar.

När det gäller finansieringsförslagen har bedömningsarbetet i stor utsträckning inte kunnat fullföljas eftersom nästa inget av programmen innehåller förslag till finansiering.

Slutligen är det viktigt att påpeka att ITPS inte uppfattat det som sin uppgift att ex ante-värdera de olika programmens faktiska tillväxtpotential.

3 Analys

Alla län och regioner har genomfört någon form av SWOT-analys², där regionens relativa styrkor, svagheter, möjligheter och hot har lyfts fram. De flesta har också analyserat och identifierat den egna regionen i förhållande till andra regioner, både inom och utanför landet.

Analyserna i andra omgångens RTP-utkast³ var generellt något bättre vilket kan förklaras av att de hade ytterligare två månader till sitt förfogande.

Arbetet med att identifiera *specifika regionala förhållanden* skulle kunna vara starkare. Analysen innehåller många gånger en presentation av information och data, som sedan inte analyseras fullt ut så att slutsatser kan dras. En annan brist är att man inte tydligt skiljer mellan regionalt påverkbara och icke påverkbara faktorer eller mellan sådana faktorer som är påverkbara endast på lång sikt och dem som går att påverka snabbare.

De flesta län har gjort en bra analys av *arbetskraftsförsörjningen* i regionen. Genomgående saknas en analys av hur integrationen av hur introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare fungerar, för att de inom rimlig tid skall kunna inträda i arbetskraften. Många län saknar också en analys av hur arbetslösheten och långtidssjukskrivningarna ser ut i regionen och vilken potential dessa grupper av människor kan utgöra i arbetskraftsförsörjningen.

Många gånger är näringslivsstrukturen i regionen väl beskriven. Däremot saknas ofta en analys av dynamiken i näringslivet, dvs. vilka branscher och industrier som växer eller har en potential att växa, i vilka branscher sker ett nyföretagande och var skulle ett ökat nyföretagande kunna stimuleras etc. Kluster och innovationssystem har, som föreskrivs i riktlinjerna, uppmärksamats i så gott som samtliga analyser. Det är relativt stora variationer regionerna emellan, i hur frågorna hanteras. En tendens till att identifiera och lyfta fram ett relativt stort antal existerande kluster i regionen finns, liksom även att i analysen identifiera embryon till kluster inom vad som anses som framtidsinriktade 'branscher'. Genomgående brister dock klusteranalyserna i en förståelse för vad som skiljer framgångsrika kluster från dem som är mindre framgångsrika, där en hård fortsatt specialisering istället kan leda till inlåsning av resurser. Väldigt få regioner analyserar vilka framgångsfaktorerna för kluster är och ännu viktigare vad för slags insatser som kan göra skillnad i frågan.

Även begreppet *lokala arbetsmarknader* har hörsammats som viktigt i så gott som samtliga analyser. Variationerna i hur man hanterat det är dock stora. Några regioner utvecklar bra analyser och drar slutsatser omkring hur man med olika typer av insatser kan öka arbetsmarknadernas storlek och därmed vinna förväntade fördelar i dynamik. I andra regioner är frågan mer pliktskyldigt behandlad och där

² En SWOT-analys definierar regionens Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Styrka, Svagheter, Möjligheter, Hot)

³ Där kommunala samverkansorgan har huvudansvar för RTP

görs inga analyser av eventuella samband mellan arbetsmarknadernas storlek och den regionala tillväxten.

Det finns en stor spännvidd i hur väl programmen integrerar ett *ekologiskt hållbarhetsperspektiv* i analysen. Några analyser genomsyras i hög grad av hållbarhetsperspektivet medan flera helt saknar detta. Det är relativt vanligt att programmen inte integrerat hållbarhetsperspektivet utan behandlar hållbarhet i ett eller flera separata textstycken. Det är också vanligare med miljöhänsyn än att ett miljötänkande ses som en drivkraft och potential för tillväxt. Endast ett fåtal regioner har explicit sökt synergieffekter mellan regionala miljömål, sociala mål och näringslivsutveckling samt nyttjat denna helhetssyn vid prioritering av insatser.

Ingen analys har fullt ut integrerat *jämställdhet* eller kvinnors och mäns situation på ett konsekvent sätt. Istället förekommer olika varianter, från enstaka sporadiska kommentarer till mer frekventa exempel. Män osynliggörs ofta genom att man skiljer ut kvinnor som en särskild grupp istället för att redovisa män *och* kvinnor. Flera RTP, men inte alla, innehåller könsuppdelad statistik även om ingen region är helt konsekvent. Några enstaka referenser till JämIndex förekommer. En region har utvecklat en jämställdhetsSWOT men denna presenteras tyvärr i ett separat avsnitt istället för att integreras i den ordinarie analysen.

Inget av programutkasterna har heller på ett fullständigt sätt lyft in *integrationsperspektivet*.

4 Programmens logiska helhet

Det är ITPS uppfattning att flertalet av programmen är relativt väl koncentrerade och på ett bra sätt har avgränsat de föreslagna insatserna till att gälla *näringslivets utvecklingsförutsättningar*. ITPS noterar att i län med stora strukturfondsprogram (särskilt i EU:s mål 1 område) finns en tendens att lägga det bredare strukturfondsperspektivet som utgångspunkt för RTP-förslagen, vilket oftast har gett en mindre tydlig näringslivsorientering i dessa län.

Det är vidare vår uppfattning att programmen i huvudsak är *logiskt uppbyggda*. De prioriterade områdena är i de flesta fall givna ur analysen. ITPS noterar dock, vilket i stor utsträckning påminner om tidigare program (RTA och strukturfonderna) att antalet möjliga insatsområden är begränsade och att strukturen därför ofta blir relativt likartad. Näringslivsutveckling inklusive entreprenörskap, kompetensutveckling och infrastruktur/livsmiljö förefaller vara genomgående områden i programförslagen. Däremot är fokuseringen tydligare än i tidigare program. Klustertanken har slagit igenom på allvar och många regioner vill koncentrera sina insatser till att stödja utvecklingen av specifika kluster. ITPS vill dock varna för att analyserna av hur man på bästa sätt i partnerskap kan stödja utvecklingen av sådana kluster ännu är otillräckliga. Genom de tre prioriterade områdena från riktlinjerna har sannolikt sektorsmyndigheternas (framför allt NUTEK) intresse för RTP ökat. Samtidigt har detta bidragit till att programmets innehåll blivit mer likriktat.

Det generella resultatet av den *ekologiska hållbarhetsbedömningen* är att programmen är ojämna. Programmen innehåller relativt ofta viss miljöhänsyn och flera program uppmärksammar miljöteknikföretag. Det är dock få programutkast som analyserar potentialen för miljödriven tillväxt dvs. miljö som drivkraft för tillväxt i alla företag. Kompetensen om miljö som tillväxtfaktor behövs generellt höjas. Ur ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv är logiken i programmen generellt bristfällig, med något undantag. Programmen bör därför kompletteras så att det säkerställs att hållbarhetsperspektivet beaktas under hela programperioden, det vill säga genom analys, utformning, planering, uppföljning och utvärdering.

När det gäller den logiska helheten i ett *jämställdhetsperspektiv* är resultatet svagt, och i vissa fall t.o.m. sämre än i RTA. Flertalet län försöker hantera jämställdhetsfrågorna i någon omfattning. Flera län är fortfarande svaga men har försökt på något område eller uttalat ambitioner som ännu inte följfullts. Endast i ett fåtal programutkast kan man se försök till att konsekvent integrera denna hållbarhetsaspekt.

5 Näringslivsperspektivet

Som nämnts tidigare är näringslivsstrukturen i regionen väl beskriven i analyserna. Däremot saknas ofta en djupare analys av dynamiken i näringslivet, dvs. vilka branscher som växer eller har en potential att växa, i vilka branscher sker ett nyföretagande och var skulle ett ökat nyföretagande kunna stimuleras etc.

I många län är näringsklimatet i regionen beskrivet med hjälp av den småföretagsbarometer som regelbundet genomförs. Vad som saknas är en analys av effekterna av de entreprenörsfrämjande aktiviteter som redan genomförts, vilka behov man ser framöver och vilka grupper man då skulle rikta sig till.

Näringslivsperspektivet har i vissa avseenden fått ett ökat genomslag, åtminstone i analyserna, dels genom fokusering på kluster och företagande kring högskolor och universitet, dels genom ökad affärsorientering i visioner och mål.

6 Mål och utvärderbarhet

Arbetet med att formulera en utvärderbar politik går sakta men säkert framåt skulle de nu inlämnade programförslagen kunna sammanfattas. De flesta målen är väl härledda ur analyserna och de knyter an till RTP-tanken. Påfallande många programförslag har övergripande mål för den regionala tillväxten som är formulerade på ett sätt som gör att de är utvärderbara. Målen är också många gånger mer realistiska än i tidigare program.

Flera av programförslagen har i långa stycken följt den i riktlinjerna angivna strukturen för hur målen kan formuleras, dvs. man skiljer mellan mål för de olika nivåerna och man skiljer mellan mål som rör den egna insatsen, mer direkta resultat och mer långsiktiga effekter. Det finns genomgående en bra logik mellan mål för enskilda handlingsprogram och insatsområden å ena sidan och programmets övergripande mål å den andra sidan. När det gäller de insatsområden som ovan benämns som mindre väl fokuserade mot ett näringslivsperspektiv, blir också mållogiken mindre tydlig.

Erfarenhetsmässigt vet vi att det svåraste är att formulera utvärderingsbara och relevanta resultatmål, för så väl programnivå som för enskilda insatsområden. Det finns vidare ett genomgående behov av att ytterligare precisera och definiera särskilt målen för insatsområdenas och handlingsprogrammets resultat.

Ekologisk hållbarhet ingår relativt ofta i den övergripande målformuleringen men saknas i hög grad på insatsområdesnivå. Ekologisk hållbarhet har alltså inte integrerats i målstrukturen. I vissa fall finns några ekologiska indikatorer men dessa är sällan specificerade kvalitativt eller kvantitativt. Ekologisk hållbarhet saknas ofta i uppföljningssystemet.

I samband med mål och målhierarkier har ingen region konsekvent utgått från kvinnors och mäns situation. Ett exempel återfinns där jämställdhet är integrerat från övergripande mål till insatser/åtgärder och indikatorer. Flertalet program nämner dock jämställdhet och kvinnor/män i form av enstaka sprida exempel eller genom separata jämställdhetsavsnitt. Ofta återfinns skrivningar på övergripande målnivå eller i samband med horisontella mål eller som en del av hållbarhetsbegreppets sociala dimension. I några fall finns mer ambitiösa ansatser där försök görs att specificera inom insatser och åtgärder samt att utveckla indikatorer för uppföljning och utvärdering. I några regioner återfinns en specifik åtgärd eller aktivitet för jämställdhet.

Genom att arbeta med utvärderbara mål har de flesta programmen lagt en grund för ett kommande uppföljnings- och utvärderingsarbete. Många regioner skriver om hur arbetet ska följas upp och utvärderas och skissar på så kallad följeforskning. Bara i undantagsfall har man mer detaljerade planer för hur programmen ska följas upp och utvärderas. Ytterligare en uppgift att lösa är hur man ska hantera RTP som en process som kan vara föränderlig över tiden. Detta är en av de stora utmaningarna i planeringen av uppföljning och utvärdering av programmen.

7 Partnerskap

Partnerskapen har granskats utifrån den dokumentation som ingått i programmaterialen. Inga ytterligare studier har kunnat genomföras. ITPS har granskat sammansättningen i partnerskapen och hur partnerskapen samt dess olika aktörer arbetat hittills och hur de förväntas arbeta under genomförandet av programmen.

Länsstyrelser, regioner och samverkansorgan har en mycket central roll i partnerskapsarbetet. En tydlig tendens till att begränsa partnerskapens storlek kan märkas i RTP jämfört med RTA och tidigare partnerskap inom strukturfonderna. Landsting/länsstyrelser, kommunerna, länsarbetsnämnder, ALMI högskolor och universitet, regionala kompetensråd, näringslivets organisationer och ibland arbetsmarknadens parter är organisationer som förekommer i nästan samtliga partnerskap. Genomgående har kommuner och landsting en mer framträdande roll nu än i tillväxtavtalens partnerskap. Enskilda företag, frivilliga organisationer, och liknande grupper har en mindre grad av närvaro i partnerskapen nu än i RTA eller i de tidiga strukturfondsprogrammen.

Resultatet har inneburit mer koncentrerade partnerskap än i tidigare programarbete. Flera regioner har också analyserat erfarenheterna från tidigare partnerskapsarbete och dragit slutsatsen att s.k. små partnerskap där finansörer och genomförare dominerar, är mer effektiva än breda partnerskap med organisationer med liten genomförandekraft.

Själva programdokumenten har ofta utarbetats i små grupper med nära anknytning till länsstyrelser/regioner. Flera har praktiserat modellen att lägga ut enskilda delar av analysen och utformningen av delar av programmet på någon enskild aktör – t.ex. länsarbetsnämnderna och ALMI-bolagen. Risken med detta är att fördelarna med sektorssamverkan kan gå förlorade.

I några regioner har uppstått delregionala partnerskap. Detta kan naturligtvis ses som ett uttryck för att olika regiondelar inte kunnat enas om prioriteringar eller slutsatser från analysen. Men delregionala partnerskap kan också vara en grund för att i det fortsatta arbetet nå ett engagemang också från privata företag.

Information kring partnerskapets sammansättning saknas i många program eller är så övergripande att det inte går att utläsa om kompetens inom ekologisk hållbarhet finns representerade på samtliga nivåer och i alla grupper. I vissa fall kan man dock ändå anta att personer med kompetens inom ekologisk hållbarhet i hög grad varit delaktiga i utformningen av programmen. Glädjande är att det i flera regioner genomförts utbildnings-/informationsinsatser om miljödriven tillväxt för partnerskapet.

Partnerskapen presenteras i huvudsak mycket summariskt med referens till ”breda sammanslutningar” eller ”omfattande processer”. I några fall specificeras deltagande organisationer och oftare i bilaga än i huvudrapport. Endast ett fåtal regioner redovisar en jämställd sammansättning av partnerskap och tillgång till jämställdhetskompetens i åtminstone några grupper. Ytterligare några regioner redovisar könsfördelning men enbart i några grupper som deltog i processen.

Information kring partnerskapets sammansättning saknas ofta. Det går inte att utläsa om och på vilket sätt länsexperter för jämställdhet och representanter för ResursCentra har deltagit med undantag för ett fåtal regioner. Flera av regionerna och länen uttrycker dock ambitioner i RTP eller bilagor kring jämställdhet vid sammansättning av partnerskap även om utfallet inte preciseras.

8 Indikativ finansiering

Förslaget till regionalt tillväxtprogram ska innehålla ett avsnitt om programmets övergripande finansiering på insatsområdesnivå. Det är först när finansieringen kunnat säkras som RTP blir ett reellt instrument i tillväxtpolitiken.

Finansieringsavsnitten saknades dock i de flesta programmen det vill säga utkasterna innehöll ingen information om den indikativa finansieringen. Det har därför inte varit möjligt att bedöma om programmets ambitioner i förhållande till den totala finansieringen stämde överens. Det har inte heller gått att avgöra om analysernas formulerade målsättningar och prioriteringar stämde med de finansiella planerna, eller hur fördelning av medel är på de olika insatsområdena och på års basis. Det har inte heller varit möjligt att göra någon bedömning om regionerna har tagit hänsyn till hållbarhetsperspektivet i finansieringen.

Många av regionerna har dock påbörjat en diskussion med regionernas parter. Dels för att få en bild av de ekonomiska ramarna som programmet förfogar över och dels för att utarbeta den indikativa finansieringsplanen. Några regioner har också tagit vara på erfarenheterna från tillväxtavtalen, hur mycket som budgeterades och vad det slutliga utfallet blev. Ett fåtal programutkast har även ett resonemang kring att regionerna och kommunerna har fått det allt svårare att finansiera sitt tillväxtskapande arbete i och med sina pressade ekonomiska lägen. Detta kan medföra att de ekonomiska ramarna för RTP kan bli mycket snäva.

9 Slutliga kommentarer

Slutligen vill ITPS göra regeringen uppmärksam på att modellen med regionala tillväxtprogram behöver vidareutvecklas för att den ska kunna fungera som det är tänkt.

ITPS har noterat kritik mot RTP-arbetet från företrädare för många regioner. Den kan delvis härledas till en bristande tilltro till modellen som sådan, men det finns också konkret kritik mot delar i upplägget. Ogillandet mot de alltför detaljrika riktlinjerna är det mest återkommande. Man ställer sig frågande till regeringens detaljerade krav på programmets utformning, samtidigt som programmen i sig inte innebär att nya finansiella resurser tillförs regionerna.

ITPS delar i stort regionernas uppfattning att riktlinjerna för RTP-dokumentet varit alltför detaljerade. Att i detalj ange faktorer som skall behandlas i analysen, eller metoder som ska användas, perspektiv som ska tillämpas, riskerar framför allt att begränsa möjligheterna till en regionalt mer självständig analysansats. Tonvikten på innovationssystem, kluster, lokala arbetsmarknadsregioner, etc. kan ha haft en sådan effekt. När det gäller betoningen av de tre perspektiven har dessa klart påverkat programmets uppläggning i en riktning som gjort programmen mer lika och mindre kopplade till specifika regionala förutsättningar och hinder. Samtidigt har detta inneburit ett närmande mellan regionen och vissa sektorsmyndigheter.

ITPS menar att åtminstone tre frågor fortfarande framstår som olösta i förhållande till de regionala tillväxtprogrammen:

- Hur skapar man bäst en ökad statlig sektorssamordning på regional nivå?
- Vilka roller ska olika aktörer i systemet ha i en sådan process?
- Hur ska vi definiera processens mervärde?

RTP-tanken bygger på vad som kan kallas en transformatormodell. I transformatorn ska nationella resursflöden omvandlas till kraft i form av strategiska utvecklingsinsatser som alla äger rum någonstans – dvs de är lokala/regionala. I Sverige har nationella myndigheter hand om merparten av dessa resurser (om vi bortser från kommunerna, som inte handhar strategiska utvecklingsresurser). Myndigheternas agerande grundar sig på regeringens och riksdagens beslut och resurser fördelas myndigheterna emellan på samma sätt. Så fungerar transformatorn idag.

Tanken bakom RTP är att myndigheternas arbete i allt för liten grad återspeglar regionalt skiftande förutsättningar och prioriteringar vad gäller strategiska utvecklingsinsatser. De sektoriella målen för ett område tar inte tillräcklig hänsyn till helheten som även konstitueras av all övrig sektorsverksamhet. Följden riskerar bli att energi (resurser) går förlorade i transformationen mellan sektor och region. Med RTP ska myndigheternas arbete bli mer regionalt anpassat, sektorsmyndigheterna skall samverka med varandra i större utsträckning och regionala partnerskap ska bättre samverka med sektorsmyndigheterna.

Flera vägar är möjliga. En fortsatt sektorsbunden modell, där nationella mål och planer styr arbetet. En mer ”federal” struktur, där regionerna själva svarar för hur strategiska medel används. Om sektorsmodellen leder till bristande regionala hänsyn och till att olika sektorsbeslut ibland kan komma att stå i motsatsförhållande till varandra, så innebär en ”federalisering” att risken för nationell suboptimering ökar liksom för att regioner ställs mot varandra i ökande grad. RTP är ett sätt att försöka förena modellernas goda sidor. Bägge dessa vägar är möjliga. Bägge har för och nackdelar.

ITPS menar att det finns behov av ökad tydlighet från regeringens sida i hur man vill att transformationen mellan sektor och region fungerar i strategiska utvecklingsfrågor. Introduktionen av RTP i sig antyder att man vill prioritera upp en regional variation i förhållande till sektoriell likriktning, medan alltför detaljerade riktlinjer och generella inriktningar av programmen verkar i motsatt riktning. Detta bidrar till att skapa en otydlighet i förhållande till vad regeringen vill åstadkomma med programmen.

Även rollfördelningen mellan olika aktörer skulle vinna på att förtydligas. Många av de diskussioner som förekommit mellan ITPS och den regionala nivån har gällt statens och regeringens roller. Som programkonstruktionen nu är utformad blir regeringens roll otydlig. Frågan om varför programmen ska skickas in till regeringen och varför densamma ska godkänna dem, är enligt ITPS berättigad.

ITPS menar att det vore önskvärt om RTP-arbetet kunde vila på en tydligare rollfördelning mellan staten och regionernas företrädare. Regeringens uppgift skulle som idag vara att fördela resurserna emellan regionerna, att gentemot regionerna säkerställa att vissa nationella överväganden tillgodosågs samt att följa upp arbetet. De regionala företrädarnas roll skulle vara att föreslå och genomföra strategiska utvecklingsinsatser i partnerskap med lokala och regionala aktörer samt med statliga myndigheter.

En sådan tydlighet skulle underlättas av att särskilda medel (förslagsvis indragna från ett urval sektorsmyndigheter, samt delar av de medel som länsstyrelserna idag disponerar för regional utveckling) kunde avsättas för arbetet. Dessa medel kunde då bli den ”morot” som staten förhandlade med regionerna om. Exempelvis skulle här länsstyrelserna kunna få en tydligare roll som statens företrädare på den regionala nivån.

Slutligen, menar ITPS att RTP:s legitimitet är avhängigt dess förmåga att skapa mervärde. Mervärde i detta sammanhang handlar om att nå bättre resultat än om insatserna görs utan RTP eller att nå samma resultat till en mindre kostnad. Detta är den huvudsakliga utvärderingsfrågan för RTP-arbetet. ITPS vill uppmana regeringen att initiera en utvärdering av arbetet med de tidigare tillväxtavtalen, detta för att bland annat generera kunskap om hur RTP ska kunna utvärderas.

