

Regionalt utvecklingskapital

ÖVERSIKT OCH LÄSANVISNING

Bakgrund

Sedan slutet av 1990-talet pågår ett skifte i svensk samhällsorganisation som har stor principiell och praktisk betydelse i och med att den regionala politiska nivån successivt tar över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen.

För närvarande innehas uppdraget av tio direktvalda regioner, sju samverkansorgan som styrs av indirekt valda politiker från kommuner och landsting samt fyra länsstyrelser. Från och med 2017 är det tretton direktvalda regioner. Samtidigt pågår arbetet med en ny regional samhällsorganisation där sex regioner och län diskuteras.

När vi dagligen rör oss över kommun- och länsgränser krävs att frågor som rör arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och kommunikationer hanteras i en större geografi. Skilda regionala förutsättningar kräver dock olika former av tillväxtskapande insatser och genom att flytta det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till direktvalda regioner och samverkansorgan skapas ett ökat handlingsutrymme för regionala bedömningar och beslut.

Sveriges EU-medlemskap har också krävt en anpassning till den roll som regionerna spelar i EU:s sammanhållningspolitik, dvs. EU:s instrument för att minska regionala skillnader och ojämlikhet mellan människor samt bidra till sammanhållning inom EU. Sammanhållningspolitiken finansieras med de europeiska struktur- och investeringsfonderna och genomförs inom nationella, regionala och territoriella program.

Det regionala utvecklingsuppdraget ger regionen/samverkansorganet ett territoriellt ansvar. Den ska samla kommuner, myndigheter, universitet och högskolor, näringsliv och civilsamhälle kring en strategi för länets utveckling och den ska samordna genomförandet.

För att skapa en bild över det regionala utvecklingskapitalet, dvs. strategiska utvecklingsresurser som finns tillgängliga för den regionala nivån att använda för tillväxtskapande arbete inom ramen för det regionala utvecklingsuppdraget samt hur resurserna fördelar sig regionalt, gav SKL i uppdrag till konsultbolaget Kontigo att:

- skapa en så heltäckande bild över de samlade utvecklingsresurserna som möjligt
- visa vilken roll olika typer av finansiering spelar för olika regioner
- ta fram ett underlag för regionerna att använda sina resurser strategiskt

Sammanställningen bygger på uppgifter fram till år 2013 och presenteras i en Tableau-fil som möjliggör för egna jämförelser. För att kunna öppna filen behöver du programmet Tableau Reader ([hämta här](#)).

I denna översikt finns en kort introduktion till materialet, vilka finansieringskällor som inkluderats och resonemang kring hur avgränsningar har gjorts. Som en hjälp att tolka materialet presenteras även resultat och slutsatser på en aggregerad nivå. För sammanställning, resultat och slutsatser svarar Jonas Hugosson och Göran Hallin på Kontigo. För projektledning och rapportsammanställning svarar Helena Gidlöf och Christina Thulin, SKL.

För att kunna vidareutveckla underlaget i framtiden tar vi gärna emot kommentarer och synpunkter gällande materialet. (fornamn.efternamn@skl.se)

Vad är regionala utvecklingsresurser?

Regionala utvecklingsresurser kan grovt förenklat definieras som medel som finns tillgängliga för den regionala nivån för tillväxtfrämjande arbete i bred bemärkelse. Det kan å ena sidan sägas omfatta resurser och investeringar som berör konkreta utgiftsposter och anslag kopplat till forskning, utbildning, infrastruktur, kultur och näringsliv, men också mer svårfångade ”resurser” som regionala entreprenörskapskultur, socialt kapital och liknande. Det kan också omfatta resurser från en rad olika aktörer, både offentliga, privata och ideella.

I Kontigos uppdrag ingick att inledningsvis diskutera och arbeta fram en avgränsning av vilka resurser som skulle ingå. Avgränsningen gjordes utifrån framför allt två huvudmotiv: dels att de resurser och finansieringskällor som inkluderades skulle ha ett tydligt fokus på tillväxt- och näringslivsorienterade aktiviteter (det vill säga att resurserna direkt eller indirekt riktas till näringslivet) och dels att datainsamling och bearbetning skulle göras hanterbara inom ramen för uppdraget. Materialet skulle också möjliggöra jämförelser mellan olika regioner.

Tidigt bestämdes att fokus för kartläggningen inte skulle vara att erbjuda en *heltäckande* bild av de totala resurser som varje region har att disponera under ett budgetår. Snarare skulle syftet vara att visa på vilka *olika typer* av finansieringskällor som fanns att tillgå och hur dessa kan skilja sig åt beroende på olika regionala förutsättningar.

Avgränsningar

Fokus för kartläggningen ligger, som redan nämnts, på ekonomiska utvecklingsresurser med en tydlig koppling att främja det regionala näringslivets utveckling. Detta definierades som resurser som riktas direkt eller indirekt till näringslivet, till exempel i form av företagsstöd (direkt) eller i form av projekt-/programmedel till insatser där näringslivet utgör en viktig målgrupp för aktiviteter eller där de fungerar som samverkanspart (indirekt). Dessutom inkluderades statliga bidrag till regional kulturverksamhet (kultursamverkansmodellen och övriga bidrag till regional kulturverksamhet) då kulturresurserna spelar en viktig roll i regionernas utvecklingsstrategier. Regionala medel i kultursamverkansmodellen finns ej med i denna sammanställning. Dessa har redovisats i rapporten Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen (2015)

I statsbudgeten identifierades framför allt anslag inom utgiftsområde 19 (regional tillväxt) och 24 (näringsliv) som intressanta utifrån denna avgränsning. Denna inledande avgränsning var sedan vägledande för datainsamling från de aktörer som kontaktades inom ramen för studien.

Kartläggningen omfattar i huvudsak endast offentliga medel från EU, staten och regionerna trots att även andra offentliga aktörer utöver de regionala tillväxtansvariga avsätter resurser för olika regionala utvecklingsinsatser, t ex kommuner och kommunförbund.

En rättvisande kartläggning av de kommunala resurser som satsas på regionalt utvecklingsarbete hade krävt ett mer omfattande arbete än vad som varit möjligt inom ramen för denna studie så därför inkluderas endast de regionala skattemedel (region, landsting) eller medlemsintäkter (regionförbund) som avsätts för regional utveckling enligt avgränsningen ovan.

De resurser som inkluderas här är exempelvis regional medfinansiering av olika typer av tillväxtorienterade projekt (t ex 1:1, ERUF) samt finansiering och driftsbidrag för olika näringslivs- och tillväxtorienterade verksamheter, som t ex ALMI Företagspartner.

Inkluderade finansieringskällor

Undersökningen inkluderar följande medel. Källan för uppgifterna anges efter respektive post. Uppgifterna bygger i samtliga fall antingen på årsgenomsnitt eller på summa år 2013.

EU-medel

Europeiska regionala utvecklingsfonden 2007 – 2013

(Källa: Tillväxtverket)

Posten inkluderar totala beviljade medel inom de åtta regionala programmen samt de territoriella programmen. Den regionala fördelningen beräknades utifrån Tillväxtverkets schablon som används för att fördela beviljade belopp på de kommuner som berörs av det specifika projektärendet. Beloppen summeras sedan upp på länsnivå utifrån kommunernas länstillhörighet. Hänsyn till återföringar (ca 640 miljoner kr över perioden) har inte gjorts. De belopp som anges i den här rapporten är ett årsgenomsnitt för respektive regions totala beviljade medel under programperioden 2007-2013. Data för de territoriella programmen är något mer osäkra än de åtta regionala programmen där ett bättre underlag fanns tillgängligt.

Totalt omfattar medlen från ERUF 1,56 miljarder kr per år 2007-2013.

Europeiska socialfonden 2007-2013 (Källa: ESF-rådet)

Årsgenomsnitt av totala beviljade projektmedel inom Programområde 1 – Kompetensförsörjning, uppdelat på projektägarens hemmaregion. Programområde 2 valdes bort då en tydlig anknytning till insatser som involverar näringslivet som målgrupp eller samverkanspart bedömdes som betydligt svagare än inom Programområde 1. Kompetensförsörjning är också i många regioner en prioriterad utvecklingsfråga.

Totalt omfattar medlen från ESF PO1 503 miljoner kr per år 2007-2013.

Landsbygdsprogrammet 2007-2013 (Källa: Jordbruksverket)

Årsgenomsnitt under programperioden för totala beviljade projektmedel inom axel 1, 3 och 4 (Leader), fördelat på projektägare efter hemmaregion. Axel 2 valdes bort i dialog med Jordbruksverket på grund av att relevansen för näringslivets aktörer bedömdes som låg.

Totalt omfattar medlen från Landsbygdsprogrammet (axel 1, 3 och 4) 1,37 miljarder kr per år 2007-2013.

Sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling – FP7 2007-2013 (Källa: Vinnova)

Även i det här fallet rör det sig om totalt beviljade medel fördelat på projektägare efter hemmaregion. Små och medelstora företag utgör en viktig målgrupp och samverkanspart i programmet.

En möjlig brist i dataunderlaget för ESF, Landsbygdsprogrammet och FP7 är att den regionala fördelningen bygger på projektägande organisationers geografiska lokalisering (arbetsställe). Eventuella samverkansparter i andra regioner som får del av resurserna syns inte i materialet. Det får sannolikt störst konsekvenser för FP7, men bedöms inte påverka fördelningen mellan regionerna i någon större omfattning vad gäller ESF och Landsbygdsprogrammet.

Totalt omfattar medlen från FP7 1,8 miljarder per år 2007-2013.

Statliga medel

Anslag 1:1 år 2013 (Källa: Regleringsbrev/statens budget 2013)

Anslag 1:1 (Regionala tillväxtåtgärder) från Utgiftsområde 19: Regional tillväxt i statens budget. Summa per region är fastställt i statens budget såväl som i regleringsbrev till Tillväxtverket. I de fall där flera aktörer per region är mottagare av 1:1-medel (samverkansorgan + länsstyrelsen) summeras dessa belopp.

Totalt omfattar de regionalt fördelade 1:1-medlen 1,13 miljarder kr år 2013.

Regionala företagsstöd: kommersiell service, regionalt investeringsstöd, sysselsättningsbidrag, transportbidrag 2011-2013 (Källa: Tillväxtverket)

Regional fördelning av beslutade medel för regionala företagsstöd mellan 2011 och 2013 där summan omvandlats till ett årsgenomsnitt.

Totalt omfattar de regionala företagsstöden 567 miljoner kr per år 2011-2013.

Tillväxtverkets nationella programmedel (Källa: Tillväxtverket)

Regional fördelning av beviljade projektmedel inom Tillväxtverkets program för näringslivsutveckling och regional utveckling (regionala företagsstöd och EU-program är inte inkluderade här) utifrån projektägarens hemmaregion. Årsgenomsnitt baserat på beviljade medel 2011-2013.

Totalt omfattar Tillväxtverkets medel 356 miljoner kr per år 2011-2013.

Vinnovas nationella innovationsprogram (Källa: Vinnova)

Regional fördelning av beviljade projektmedel inom Vinnovas innovationsfrämjande program och insatser utifrån projektägarens hemmaregion. Årsgenomsnitt baserat på beviljade medel 2011-2013. Rena forskningsinsatser är uteslutna ur undersökningen efter samråd med Vinnova.

Totalt omfattar Vinnova-medlen 2,12 miljarder per år 2011-2013.

Energimyndighetens företagsstöd (Källa: Energimyndigheten)

Regional fördelning av beviljade projektmedel inom programmen Energieffektivisering i företag, Planeringsbidrag för ansökningar till innovationsprogram i EU, Information Utbildning Samverkan. Samtliga med relevans för näringslivets aktörer. Årsgenomsnitt baserat på beviljade medel 2011-2013.

Totalt omfattar Energimyndighetens företagsstöd 123 miljoner kr per år 2011-2013.

Kultursamverkansbidrag och utvecklingsbidrag (Källa: Kulturrådet)

Regional fördelning av beslutade medel från Kulturrådet avseende Kultursamverkansbidrag (Kultursamverkansmodellen) och från Anslag 1:6 (Bidrag till regional kulturverksamhet).

Totalt omfattar de statliga kulturmedlen 1,26 miljarder kr år 2013.

Regionernas egna medel

Avslutningsvis inkluderas de regionala skattemedel (och/eller medlemsavgifter inom regionförbunden) som läggs på regionala utvecklingsinsatser utifrån avgränsningen som nämnts tidigare. Det totala beloppet per region inkluderar alla egna medel som går till området regional utveckling, exklusive framför allt områdena utbildning och infrastruktur. Resurserna berör utvecklingsinsatser/projektmedfinansiering kopplat till näringsliv och företagande, innovation, turism och destinationsutveckling, kulturutveckling (ej verksamhetsbidrag) och liknande.

Det som också inkluderas är egna medel som läggs på drifts- och verksamhetsbidrag samt ägartillskott till regionala utvecklingsbolag med relevans för näringslivsområdet i huvudsak, exempelvis ALMI Företagspartner.

Dataunderlaget i den här kategorin är sammanställt från två huvudsakliga källor: årsredovisningar och intervjuer. Årsredovisningar är hämtade från regionalt tillväxtansvariga aktörer och i vissa fall från flera aktörer från samma region, t ex regionförbund och landsting. Men intervjuer och mejlkontakt har varit den viktigaste informationskanalen i den här delen av undersökningen. Med tanke på den särskilda avgränsningen i kombination med utmaningen att urskilja de egna medlens användningsområden från statliga anslag i årsredovisningar och budgetar så har ofta flera samtal eller längre mejlväxling varit nödvändig med en och samma aktör.

Totalt omfattar regionernas egna medel 1,3 miljarder kronor år 2013.

Resultat

Totalt uppgår de regionala utvecklingsmedlen enligt den här undersökningens avgränsning till 12,1 miljarder kronor år 2013. Kartbilden nedan visar hur medlen fördelar sig grovt sett mellan landets regioner. Mörkgröna regioner får i absoluta tal del av mer utvecklingsmedel än de ljusgröna regionerna.

Det som tydligt framträder av bilden är att storstadsregionerna i absoluta tal får del av en stor mängd resurser. Nästan hälften, 47 procent, av de totala medlen återfinns i dessa regioner. Västra Götaland har 2,3 miljarder, Stockholm 2,1 miljarder och Skåne 1,2 miljarder kronor.

Vad som också framgår är att Norr- och Västerbotten har tillgång till stora resurser i sitt utvecklingsarbete – 840 respektive 760 miljoner kronor totalt sett. Därefter följer Jämtland och Västernorrland jämsides med de forskningsstarka länen Uppsala och Östergötland, samtliga med drygt eller knappt 500 miljoner kronor.

Bland dem som sticker ut i den andra änden av spektrat, under 200 miljoner kr, återfinns vi Gotland (120 miljoner kr), Blekinge (144 miljoner kr), Sörmland (192 miljoner kr), Kronoberg (193 miljoner kr) och Halland (198 miljoner kr).



Mörkare färg indikerar större mängd medel.

Per capita¹ blir dock fördelningen en annan, med Jämtland, Norrbotten och Västerbotten i topp med 4 152 kr, 3 348 kr respektive 2 926 kr per capita i utvecklingsmedel. Gotland faller också väl ut i en per capita-fördelning med 2 101 kr. Skillnaderna mellan storstadsregionerna förändras också där Västra Götaland har 1 456 kr per capita medan Stockholm och Skåne hamnar strax under 1 000 kr per capita.

Konkurrensutsatta medel

För att möjliggöra mer detaljerade beskrivningar av fördelningen av medel har Kontigo sökt kategorisera de olika finansieringskällorna. Den första kategorin benämns konkurrensutsatta medel då den är uppbyggd av medel som regionala aktörer från olika sektorer i hög grad konkurrerar om nationellt (och internationellt i FP7) genom ansökningar inom ramen för olika utlysningar:

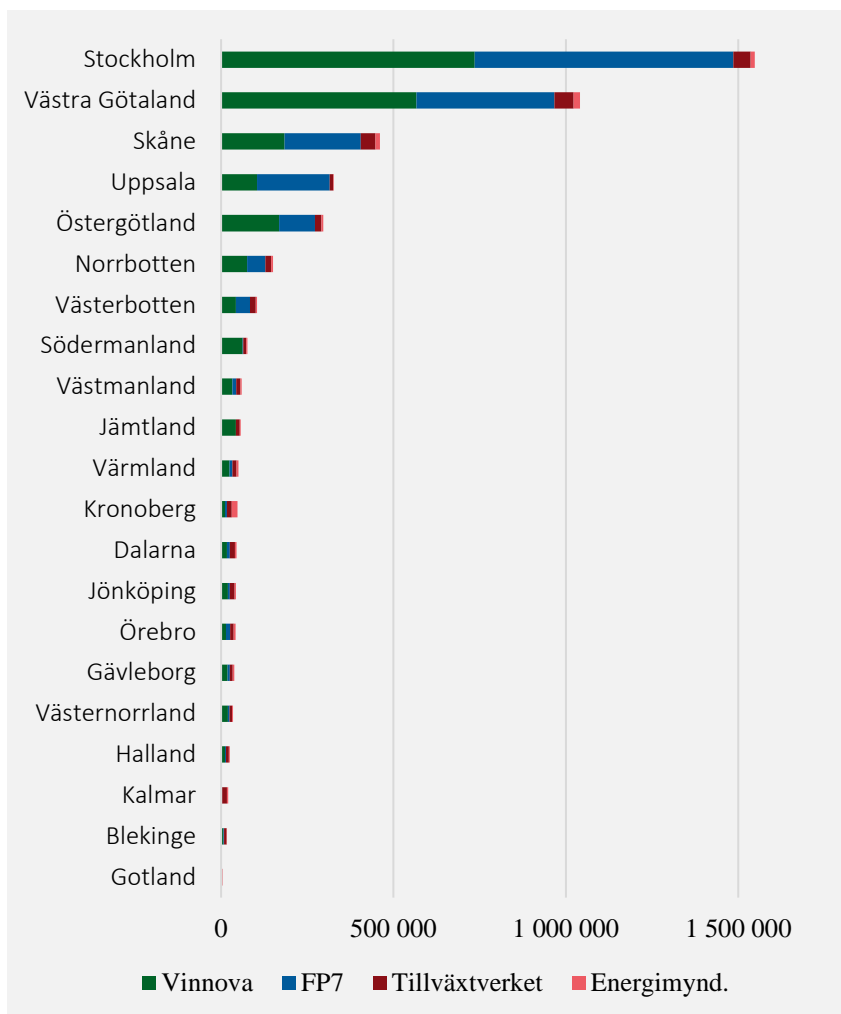
- Vinnovas innovationsprogram
- FP7 – Sjunde ramprogrammet
- Tillväxtverkets nationella näringslivs- och regionutvecklingsprogram
- Energimyndighetens företagsstöd

Av dessa medel sticker Vinnova och FP7 ut som de absolut största finansieringskällorna på totalt 2,1 respektive 1,8 miljarder kr per år. Dessa två källor är också de två största posterna totalt sett i hela undersökningen. Energimyndigheten är samtidigt den absolut minsta posten i undersökningen på totalt 123 miljoner kr. Tillväxtverkets program omfattar drygt 350 miljoner kr per år.

Merparten av resurserna (82 procent) koncentreras till de forsknings- och innovationsstarka miljöerna i storstadsregionerna samt Uppsala och Östergötland. Därefter följer ytterligare två universitetsregioner i form av Norrbotten och Västerbotten. Övriga regioner får del av relativt sett en mycket liten volym av de totala resurserna.

Gör man samma fördelning per capita sticker Uppsala ut med nära 1 000 kr per capita och därefter klustrar sig Stockholm, Östergötland, Västra Götaland, och Norrbotten på mellan 600 och 750 kr per capita. Jämtland, Västerbotten och Skåne följer strax efter.

¹ Beräknat utifrån folkmängd per län år 2013 (Källa: SCB)



Figur 1. Regional fördelning av konkurrensutsatta medel år 2013 (tusental, kr).

Kompensatoriska medel

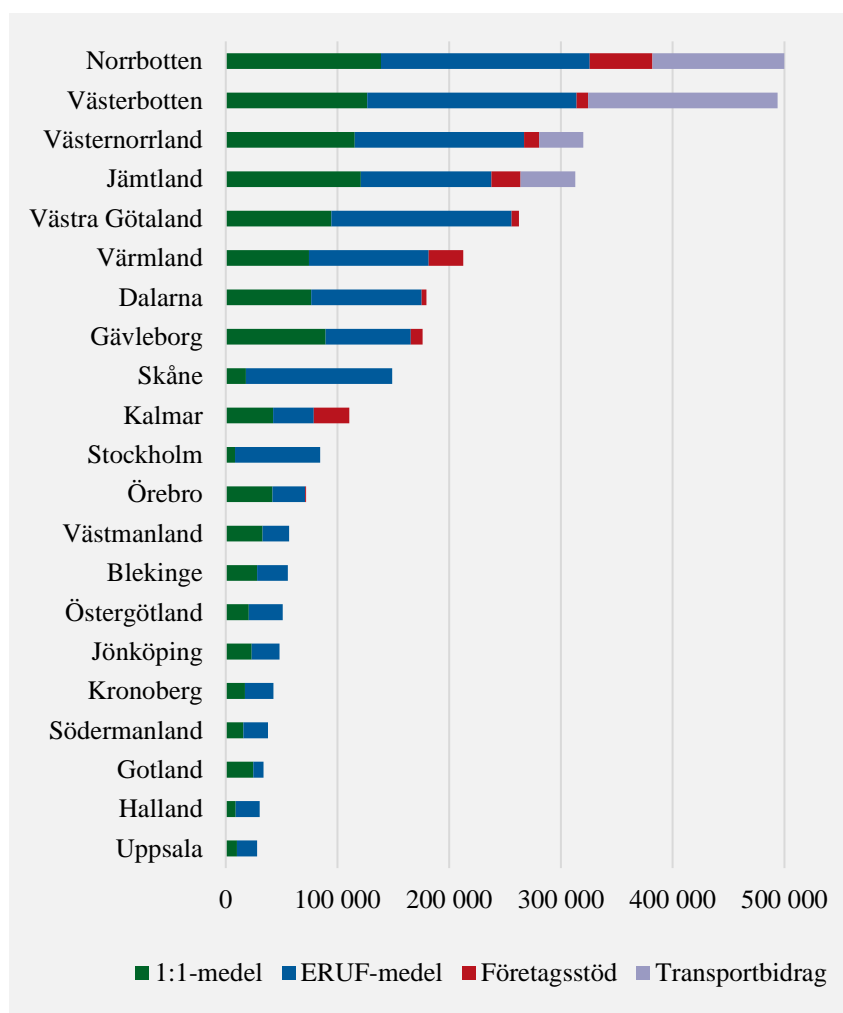
Nästa kategori omfattar vad Kontigo valt att benämna kompensatoriska medel – bestående av resurser som i statsbudget och regleringsbrev fördelas mellan regionerna utifrån vissa förbestämda fördelningsnycklar. Mandatet att fördela medlen ligger på den nationella politiska nivån och den regionala nivån har svaga förutsättningar att påverka hur stor andel som fördelas till den egna regionen. Kategorin inkluderar:

- Anslag 1:1
- ERUF
- Företagsstöd (KS, RIS, SYS)
- Transportbidrag²

Totalt omfattar resurserna 3,3 miljarder kronor varav ERUF och 1:1 utgör den största andelen med 1,6 respektive 1,1 miljarder kronor. Fördelningen från den föregående figuren känns inte igen här utan istället är det de fyra norrlandslänen som sticker ut, mycket tack vare att Transportbidraget endast fördelas till dessa län samtidigt som volymen 1:1 är störst i dessa län. Även ERUF utgör en viktig källa till finansiering här, liksom i storstadsregionerna Västra Götaland och

² Då Transportbidraget omfattar så pass stora resurser på egen hand i förhållande till de övriga företagsstöden särskiljs de här.

Skåne. Slås de absoluta talen ut per capita återfinns i stort sett samma mönster som i figuren till höger, dock med Jämtland som klar etta på 2 500 kr per capita. Norrbotten och Västerbotten följer på strax under 2 000 kr och Västernorrland på 1 300 kr per capita. Därefter hamnar Kalmar, Gotland, Gävleborg, Dalarna och Värmland på 500-750 kr per capita. Stockholm, Uppsala, Halland, Östergötland, Skåne hamnar sist på 50-100 kr per capita.



Figur 2. Regional fördelning av kompensatoriska medel år 2013 (tusental, kr).

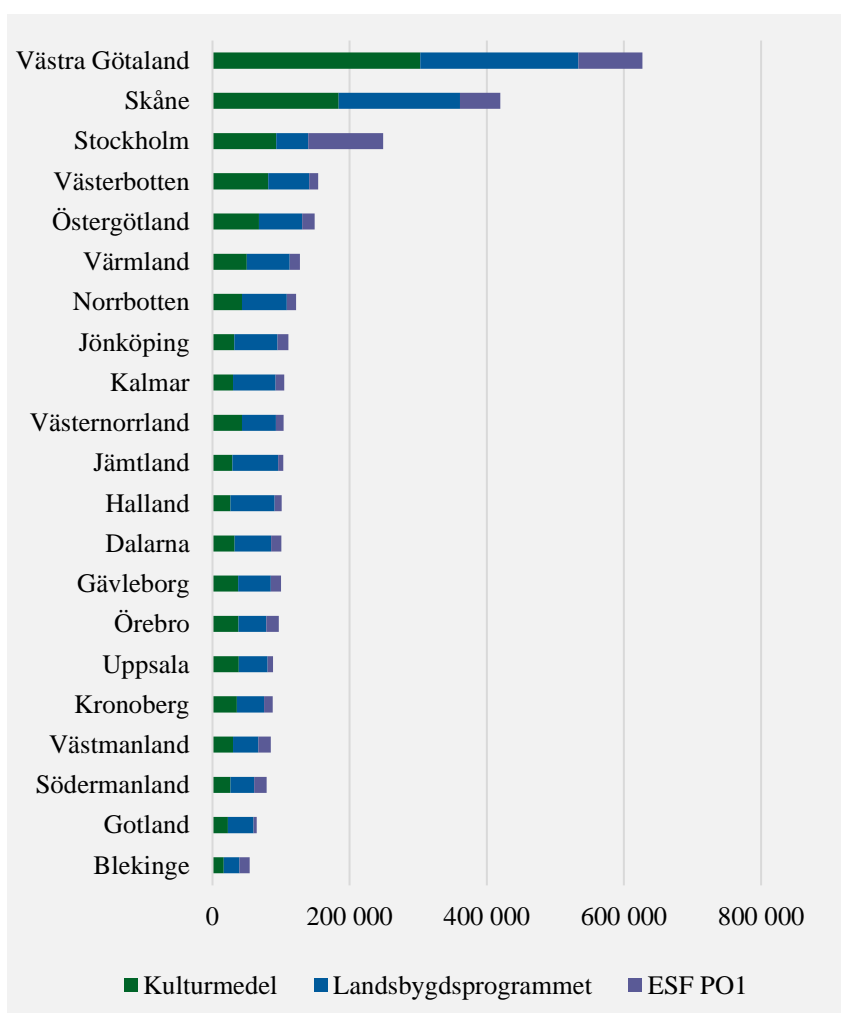
Övriga medel

Kategorin övriga medel inkluderar resurser som i viss mån omfattas av regional konkurrens, men som samtidigt karakteriseras av att fördelas delvis på förhand genom programskrivningar och direktiv till ansvariga myndigheter. De resurser som inkluderas här är:

- Kulturmedel (kultursamverkansbidrag och reg. utvecklingsbidrag)
- Landsbygdsprogrammet (axel 1, 3 och 4)
- ESF Programområde 1 – kompetensförsörjning

Totalt omfattar dessa resurser 3,1 miljarder kronor där socialfondsmedlen utgör den minsta beståndsdel med drygt 500 miljoner kronor. Medlen inom kultursamverkansmodellen söks utifrån de regionala kulturplanerna i konkurrens med andra regioner, men fördelningen är i praktiken densamma som tidigare, då staten fattade beslut utan ansökningar från regionerna. Däremot så är anslaget 1:6 Utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet en del av denna post och de medlen är i högre grad konkurrensutsatta. De utgör dock en förhållandevis liten del av de totala statliga kulturmedlen.

Figuren till höger illustrerar att storstadsregionerna – i synnerhet Västra Götaland och Skåne – sticker ut framför övriga (41 procent av medlen). Alla tre poster (bortsett från Landsbygdsprogrammet i Stockholm) är större här än i de andra regionerna. Fördelat per capita hamnar dock Gotland i topp med över 1 100 kr, mycket tack vare Landsbygdsprogrammet, följt av Jämtland (800 kr/cap) och Västerbotten (600 kr/cap). Övriga hamnar på 300-500 kr/cap utom Stockholm där medlen per capita blir 110 kr.



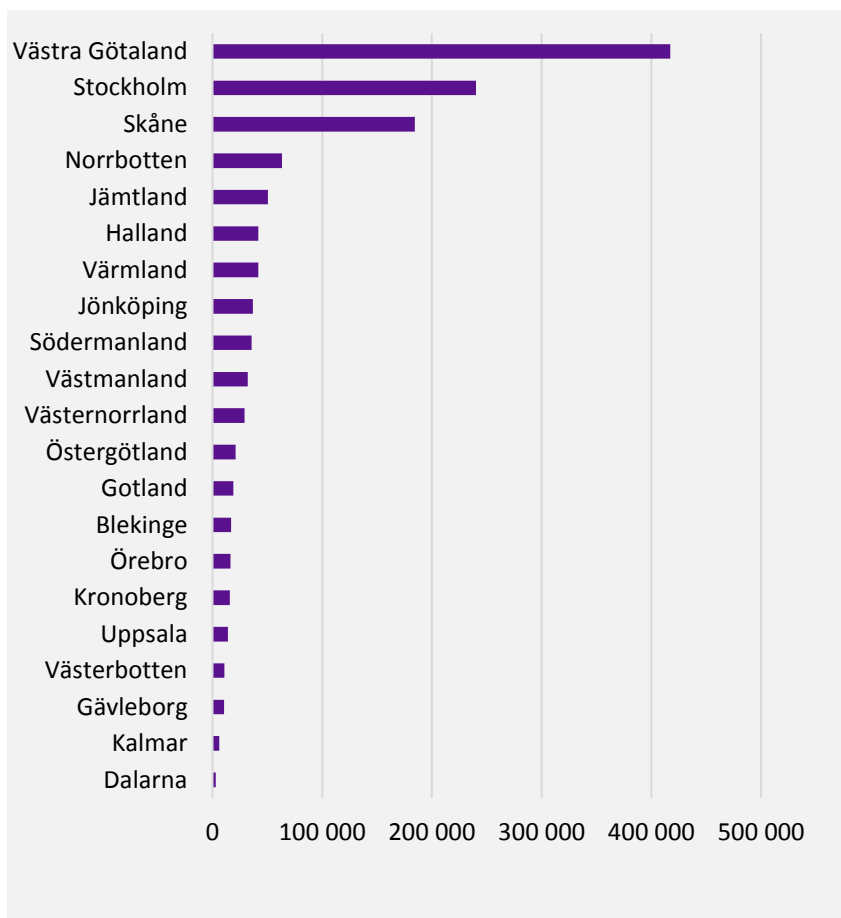
Figur 3. Regional fördelning av övriga medel år 2013 (tusental, kr)

Regionernas egna medel

Slutligen kommer vi till regionernas egna utvecklingsmedel, de resurser som kommer från de regionala skattemedlen samt i vissa fall från medlemsavgifter till regionförbund. Posten inkluderar medfinansiering till utvecklingsprojekt (t ex 1:1 och ERUF), drifts- och verksamhetsbidrag till verksamheter inom regional utveckling, näringsliv, innovation. Ägartillskott till regionala utvecklingsbolag (t ex Business region Skåne eller Film i Väst) och vissa utvecklingsmedel på kulturområdet. Infrastruktur och utbildning är två delar som inte räknas med i den här sammanställningen men som förstås kan bedömas ha stor påverkan för den regionala utvecklingen. Kommunernas och kommunförbundens medel till liknande insatser inkluderas inte heller här.

Givet denna avgränsning så ser vi återigen att storstadsregionerna sticker ut med Västra Götaland i topp på 417 miljoner kronor. De totalt avsatta medlen för regional utveckling i Västra Götaland år 2013 var 618,5 miljoner kr men från dessa drogs infrastrukturprojekt, driftstöd till vissa utbildningsaktörer och finansieringen av sekretariatet bort. Så har också skett för övriga regioner i den mån materialet och kontakterna gett möjligheter till det.

Vad figuren kanske framför allt visar är den relativa betydelsen av externa utvecklingsmedel i det regionala utvecklingsarbetet. I Västra Götaland avsätter man redan stora resurser för regional utveckling vilket minskar betydelsen av externa resurser medan motsatt förhållande råder i de regioner som inte har möjlighet eller inte prioriterar att göra detsamma. Fördelat per capita är det Jämtland, Gotland, Västra Götaland och Norrbotten som sticker ut med 400, 350, 270 och 250 kr per capita i egna medel. De flesta övriga ligger mellan 100-200 kr per capita, dock med Dalarna, Kalmar, Gävleborg, Uppsala, Västerbotten, Östergötland och Örebro med omkring 50 kr eller mindre per capita.

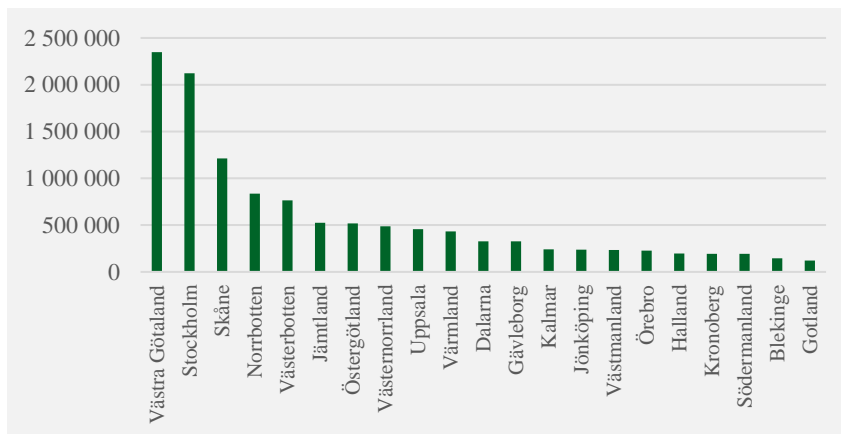


Figur 4. Regionernas egna medel år 2013 (tusental, kr).

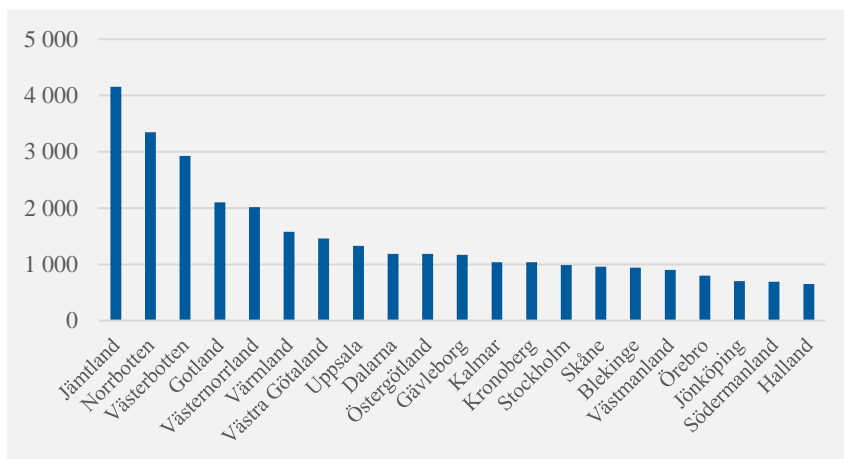
Övergripande slutsatser

Utifrån fördelningen av resurser kan vi dra några övergripande slutsatser:

- Utvecklingsresursernas relativa betydelse bedöms vara som störst i norrlandslänen och på Gotland.
- Samtidigt får storstäderna och de starka universitetsregionerna Östergötland och Uppsala en mycket stor andel av de konkurrensutsatta forsknings- och innovationsresurserna räknat i absoluta tal. För enskilda aktörer och insatser kan dessa vara betydande tillskott.
- Några regioner får relativt små resurser sett både i absoluta tal och per capita. Dessa är Halland, Sörmland, Jönköping, Örebro, Västmanland och Blekinge. De regioner som förflyttas mest när man jämför absoluta tal med per capita är Stockholm och Skåne (från hög placering till låg) och Gotland (från låg placering till hög).
- Även resurser som fördelas efter kompensatoriska principer kan vara relativt fria när det gäller användningen.
- Om vi tror att det är viktigt med ”fria” regionala utvecklingsresurser kan vi konstatera att Norrlandslänen har relativt gott om sådana. Inom innovationsområdet har storstads- och vissa universitetsregioner en relativt god tillgång.
- Några regioner bedöms dock sannolikt ha brist på den här typen av resurser – de som varken är norrlandslän eller starkare universitetsregioner.



Figur 5. Regionernas totala utvecklingsmedel år 2013 (absoluta tal, tusental, kr).



Figur 6. Regionernas totala utvecklingsmedel år 2013 fördelat per capita (kr)

