

Regionala tillväxtavtal

**Utvärdering av förhandlingsprocessen
i sju län och på central nivå**

**Nordregio
Ledningskonsulterna
SIR**



Nordregio 2000

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development
PO Box 1658
S-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 5401
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2000

Förord

År 1998 inbjöd regeringen svenska regioner att utarbeta Regionala tillväxtavtal. Tillväxtavtalen syftar till effektivare samordning mellan politikområden som främjar tillväxt och sysselsättning. Under hösten 1999 påbörjade länen diskussioner och förhandlingar om finansieringen av åtgärdsprogrammen. I februari år 2000 överlämnades 21 regionala avtal till regeringen och därefter påbörjas genomförandet i alla län.

Ett konsortium bestående av Nordregio, Institutet för regionalforskning (SIR) och Ledningskonsulterna fick i oktober 1999 i uppdrag av Näringsdepartementet att genomföra en processtudie av förhandlingarna i sju utvalda län. De sju länen är Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Värmlands, Västmanlands samt Jämtlands län. I februari 2000 fick konsortiet ett tilläggsuppdrag att även studera processen kring Regionala tillväxtavtal på den centrala nivån, dvs på ett urval departement och berörda centrala myndigheter.

Syftet med denna analys är att (1) beskriva och analysera organisatoriska problem och lösningar inom de regionala partnerskapen, (2) bedöma de generella erfarenheterna och konsekvenserna av arbetet hittills i de sju länen och (3) utvärdera förhandlingsprocesserna kring finansieringen. Uppdraget omfattar också att ge uppslag till bättre organisering av arbetet inför nästa års avtal.

Följande personer har medverkat i utvärderingen:

Nordregio: Lars Olof Persson (projektledare) och Åsa Pettersson (kansli)
Ledningskonsulterna: Karl-Ingvar Malmgren, Henry Tham och Bengt Wittbom
SIR: Göran Hallin och Bo Svensson

Stockholm i juni 2000

Innehåll

Förord

1. Mot en regional näringspolitik	7
Från länsplanering till regionaliserad näringspolitik.....	7
”Regional tillväxt – för arbete och välfärd”	8
Regeringens villkor för statlig medverkan: riktlinjer i maj 1998 och september 1999	8
Arbetsprocessen i länen.....	10
2. Avtalens regionala förankring	10
Skillnader i utgångspunkter har lett till olika arbetssätt.....	10
Formell struktur eller kreativ process.....	11
Förankringen begränsad till traditionella aktörer	12
Länsstyrelsen den sammanhållande kraften	12
Kommuner med varierande engagemang.....	13
Näringslivet avvaktar fortfarande i de flesta län	14
Länsarbetsnämnderna är i allmänhet positiva till tillväxtarbetet	14
Universitet och högskolor ser RTA som en del av tredje uppgiften	15
Fackliga organisationer är sällan pådrivande	15
Vilka aktörer har inte deltagit och varför?	15
Tjänstemän har dominerat arbetet	16
Konsekvenser av att länen skall avge en samlad RTA.....	16
3. Förhandlingar med förhinder	16
Finansieringen oklar i flera län.....	17
Länsstyrelsen har oftast lett finansieringsdiskussionen	17
Temagrupper effektiva för att säkra finansiering.....	18
Efter hand koncentration och knappare tillväxtkapital	18
Partnerskapsmodell eller samling kring gemensam affärsidé	18
Tillgången på tillväxtkapital begränsad och användningen omgärdad av regelverk	19
Länsmyndigheterna bland de viktigaste finansiärerna	20
Den centrala nivån ännu föga involverad i finansieringsdiskussionen	21
Strukturfondskoordineringen har kommit olika långt	22
4. Vad har processen hittills lett till i sju län?	22
Länsstyrelserna antogs ha tolkningsföreträde	23
Lärdomar i regionerna till följd av RTA-processen	23
Konsensus och formalism på gott och ont	24
Öppnare samtalsklimat	25
Ökat programtänkande	25
Avgränsning av tillväxtkapitalet	25
För näringslivet men på den offentliga sektorns villkor	26
Fokusering på regionala tillgångar	26

5. En analys av processen på central nivå.....	26
Organisation på departementen för regional tillväxt.....	26
Samordning på regional nivå har fått en bred uppslutning i regeringskansliet	27
Diskussion inom RK om avvägningar mellan nationella mål och regionala intressen.....	28
RTA-processen i RK har inte vägletts av en tydlig strategi.....	28
RTA har introducerat en ny budgetdiskussion på tvärs över sektorer. Diskussionen om ändringar i regelverk har tonats ned	29
På flera fackdepartement har arbetet främst inneburit att försvara och förklara existerande regelsystem.....	29
De personalresurser som tilldelats RTA-processen på fackdepartementen har varit begränsade.....	30
Samordningsbehov inte minst inom Näringsdepartementet	31
Tveksamhet om RK skall ha det operativa ansvaret för att genomföra RTA	31
Tvärdelegationen en arena för samordningsdiskussioner, men oklar roll för styrning av processen	32
Tvärsekreteriatet har drivit arbetet både inom RK och gentemot länen.....	32
Inom RK uppfattas RTA-arbetet i regionerna som en bra bas för regionalt utvecklingsarbete.....	33
Synpunkter på Tillväxtavtalens framtid.....	34
Fackdepartementens direktiv åt underställda myndigheter har varit få och allmänt hållna	34
Myndigheterna var inledningsvis avvaktande, men tar nu alltmera aktiv del i RTA-processen i dialog med länen.....	35
AMV central och regional nivå i otakt	36
NUTEKs arbete med RTA under finansieringsfasen.....	37
6. Slutsatser och rekommendationer	38
Sammanfattande slutsatser	38
Rekommendationer	42

1. Mot en regional näringspolitik

Från länsplanering till regionaliserad näringspolitik

Våren 1998 inbjöd regeringen svenska regioner att utarbeta Regionala tillväxtavtal (RTA) som ett instrument inom ramen för en ny och mer regional näringspolitik. Målet angavs till att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och ökad sysselsättning. Alla län accepterade erbjudandet från regeringen. I februari år 2000 överlämnades 21 regionala avtal till regeringen och därefter påbörjas i alla län genomförandet av regionprogrammen.

Därmed har inom loppet av mindre än två år ett i grunden nytt sätt att bedriva regionalt utvecklingsarbete introducerats i hela Sverige. Reformens rötter kan dock spåras tämligen långt tillbaka i tiden. Den svenska regionalpolitikens uppgift har sedan den introducerades i mitten av 1960-talet varit att skapa tillgång till arbete, service och god miljö i alla delar av landet. Politikens mål var från början att skapa regional balans och dess geografiska fokus har legat på skogslänen. Efterhand har det skett en viss uppdelning av politikens innehåll, där dess ena syfte skall vara att bidra till mellanregional utjämning och dess andra syfte att bidra till regional utveckling. Numera formuleras målen som att vara uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket (Prop. 1997/98:62).

Fram till slutet av 1980-talet var den rådande uppfattningen att om län och centralstat samverkade skulle detta gynna både det enskilda länet och landet som helhet. I stort sett byggde denna politik på att den centrala statsmakten formulerade dagordningen och att det regionala utvecklingsarbetet därefter tog form i samverkan mellan central och regional nivå. Den politiska strategin formades enligt en regionstatlig idé där statens regionala förvaltning, länsstyrelsen, utgjorde den viktigaste aktören på länsnivå. Länsplaneringen och så småningom det som kom att kallas regionalt strategiarbete utvecklades av länsstyrelsen och med en allt bredare dialog med andra intressenter i länet. Idag förs en allt intensivare debatt om ett ökat regionalt självstyre, särskilt gäller det ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna.

Den regionala utvecklingsplaneringen började i ökande grad att intressera sig för långsiktiga frågor (infrastruktur, högre utbildning, etc) samtidigt som begreppet regionalpolitik kommit att breddas till att omfatta allt fler samhällsområden, dvs inom den stora regionalpolitiken. Samhällsplaneringen fick under 1990-talet alltmer karaktären av en process som sker med ett allt större antal aktörer. Den formaliserade planmässigheten började lämnas till förmån för mer informella samarbeten i projektform. Detta mer eller mindre informella nätverk av såväl offentliga som privata aktörer kom successivt att få inflytande över vilka frågor som kom upp på den regionala dagordningen och vilka beslut som måste fattas i den formella strukturen.

Det ökande antalet aktörer på den regionala nivån blev således från början och mitten av 1990-talet en utgångspunkt för arbetet med både länsstrategierna och programmen för EUs strukturfonder, där det framhölls att arbetet skall ske i ett partnerskap mellan alla intressenter i den regionala näringslivsutvecklingen. Genom att arbeta i partnerskap kan en del av förankringsarbetet ske på ett tidigt stadium.

”Regional tillväxt – för arbete och välfärd”

Regionala tillväxtavtal som instrument i en ny regional näringspolitik beslutades av riksdagen våren 1998 (Prop. 1997/98:62, bet. 1997/98 AU, rskr 1997/98:204). Propositionens förslag följde grundtankarna i de två modeller för en ny regionpolitik som presenteras i NUTEKs rapport *”Förutsättningar för regionpolitik”* samt REKO-STAT-utredningens *”Regionpolitik för hela Sverige”* (SOU 1997:13) förslag om regionala programdokument, men fick en delvis annan utformning. Målet är att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män. Tillväxten skall vara hållbar också i ett ekologiskt och socialt perspektiv. De regionala tillväxtavtalen syftar till effektivare samordning mellan politikområden och sektorer som främjar tillväxt och sysselsättning. Utgångspunkter för arbetet med avtalen är att det regionala inflytandet över näringspolitiken skall öka och att tillgängliga resurser skall användas mer flexibelt. Avtalen skall ta hänsyn till skillnader i lokala och regionala förutsättningar för näringslivsutveckling.

Som tidigare nämnts följdes riksdagens beslut av ett erbjudande från regeringen till regionerna att utarbeta regionala tillväxtavtal. En promemoria som bifogades erbjudandet att upprätta regionala tillväxtavtal beskrev hur processen och avtalen kunde utformas: ett program skulle utarbetas och innehålla prioriterade insatser och åtgärder som skall genomföras under en treårsperiod från och med 2000. Programmet skulle tas fram och förankras i breda regionala partnerskap. Näringslivet i respektive region skulle ges ett stort inflytande. Regeringen betonade att arbetet med avtalen innebar en omfattande och långsiktig läroprocess. Såväl formen för avtalen som för hur dessa skulle utarbetas liknade således i långa stycken formerna för strukturfondsprogrammen.

Ytterligare anvisningar om processen och avtalen gavs i ett regeringsbeslut i september 1999. Där angavs ett antal krav som statliga myndigheter skall ställa på avtalen vid förhandlingar om samverkan kring åtgärder. Kraven avser bl a förankring av processen och avtalets innehåll samt motiv och inriktning av programmet och möjligheter att utvärdera resultat. De olika kraven var sammantaget kriterier på vad regeringen avser med avtal av god kvalitet.

Regeringens villkor för statlig medverkan: riktlinjer i maj 1998 och september 1999

I Närings- och handelsdepartementets promemoria (1998-05-06) *”Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus”* redovisas att Regeringen för budgetåret 1998 identifierat ca 13 miljarder kronor i form av statliga medel vilka klassificeras som tillväxtkapital. Som exempel på sådana anslag anges stora delar av utgiftsområde (UO) 19 Regional utjämning och utveckling och småföretagsanslag inom UO 24 Näringsliv. Dessutom anges A14 Bidrag för särskilda utbildningsinsatser inom UO 16 Utbildning och universitetsforskning samt A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder som exempel på tillväxtkapital inom UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Bland centrala aktörer som enligt denna PM förväntas medverka i överläggningar och ingå som avtalande parter nämns NUTEK, AMV, Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA), Turistdelegationen, Jordbruksverket, Svenska EU Programkontoret, Exportrådet m fl.

I promemorian redovisas att det finns möjligheter för deltagande parter att till regeringen lämna förslag som syftar till flexibla regelverk. Detta gäller emellertid inte

investeringar som innebär långsiktiga strukturella åtaganden, såsom utbildning, forskning och infrastruktur. Dock anges att en aktör som exempelvis högskolan är en viktig samarbetspart som kan medverka ”inom ramen för sitt mandat och rådande regler”. Medel inom kunskapslyftet och den kvalificerade yrkesutbildningen skulle inte kunna disponeras inom tillväxtavtalen.

Promemorian innehöll ett par punkter som kommit att få betydelse för det fortsatta avtalsarbetet. Länsstyrelsen/självstyrelseorganet erbjuds att initiera, driva och samordna arbetet. Den förutsågs dessutom vara den förmedlande länken mellan regionen och regeringen och ansvarig för att information lämnas vid vissa tillfällen. Samtidigt betonades att ett avtal kunde omfatta del av län, ett helt län eller olika former av länsöverskridande samarbete. Avgränsningen förutsågs göras utifrån näringsgeografiskt funktionella utgångspunkter. Som ett underlag för finansieringen av avtalen identifierade regeringen statliga anslag som bedömdes ingå i det s k regionala tillväxtkapitalet. Några särskilda restriktioner för hur tillväxtkapitalet kunde utnyttjas angavs inte i promemorian. Arbetet med bl a förslag till regelförändringar för att öka flexibiliteten i regelverken skulle, betonade man, öppna dörren för innovativa idéer och en effektivare resursanvändning.

I samband med Budgetpropositionen för år 2000 lämnade regeringen anvisningar för hur statligt finansierade aktörer kan medverka i förhandlingarna om RTA. I regeringsbeslutet 1999-09-16 anges *Villkor för statlig medverkan i finansiering och genomförande av regionala tillväxtavtal*. I Bilaga 2 till beslutet anges riktlinjer för statliga myndigheters medverkan i arbetet med finansieringen av RTA. Det betonades nu bl a att de regelverk som styr användningen av de anslag som används till medfinansiering gäller fullt ut. De statliga myndigheterna skulle vid överläggningarna om medfinansiering säkerställa att ett antal kriterier som angavs i bilagan var uppfyllda. Av bilagan framhölls att länsstyrelsen/självstyrelseorganet ansvarade för att hålla ihop överläggningarna om finansiering samt redovisa resultatet för regeringen.

I bilagan anges också att följande statligt finansierade organ beslutar om medel som kan användas för medfinansiering av tillväxtavtalen: Länsstyrelserna, Självstyrelseorganen, NUTEK, Arbetsmarknadsverket genom dess länsarbetsnämnder, Energimyndigheten, Regeringen genom beredningsorganen för de lokala investeringsprogrammen för ekologiskt hållbar utveckling, Östersjömiljard II och Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna samt ALMI Företagspartner AB.

När det gäller *NUTEK* anser Regeringen att myndigheten successivt skall inarbeta ett regionalt näringspolitiskt perspektiv i hela sin verksamhet. Detta skall bl a ta sig uttryck i att myndigheten gradvis ökar sin roll som samverkanspart och medfinansierare av de regionala tillväxtavtalen. Mot slutet av avtalsperioden bör medel som myndigheten disponerar i ökande omfattning kunna utgöra medfinansiering av näringspolitiska åtgärder inom ramen för tillväxtavtalen.

När det gäller *AMVs* anslag att disponera för medverkan i tillväxtavtalen nämns Anslaget A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta anslag skall kunna användas för medfinansiering av regionala tillväxtavtal för insatser som ryms inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Utgångspunkt är de mål och prioriteringar som gäller för arbetsmarknadspolitiken. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen är ett prioriterat område som syftar till att lediga platser snabbt skall kunna tillsättas. De- lar av denna skall under år 2000 kunna riktas till redan anställda. Det anges tydligt att

beslut som rör medfinansiering av regionala tillväxtavtal med arbetsmarknadspolitiska medel bör mot den bakgrunden fattas på den regionala nivån av Länsarbetsnämnderna.

Regeringen anser det också väsentligt att den regionala näringspolitiken får ett tydligt genomslag i *Statens energimyndighets* verksamhet. Statens energimyndighet bör, i de fall det stämmer överens med de energipolitiska målen, öka sin delaktighet i pågående regionala processer och bli en aktiv part i genomförande och finansiering av tillväxtavtalen. Detta bör, så långt det är möjligt, också ske i samarbete med andra nationella myndigheter och motsvarande som på olika sätt har till uppgift att främja tillväxt och sysselsättning (op cit).

Arbetsprocessen i länen

Länen började i de flesta fall sitt arbete under sommaren 1998. Den 15 april 1999 presenterade samtliga län utkast till regionala tillväxtavtal för regeringen. Under perioden fram till november diskuteras och förhandlas det i respektive län om finansieringen av RTA och den 15 november 1999 skickar länsstyrelserna/självstyrelseorganen de slutliga tillväxtavtalen till regeringen. Det är arbetet i sju län under hösten 1999 och fram till den 15 februari år 2000, då de undertecknade "avtalen" presenterades för regeringen, som beskrivs och analyseras i de följande tre avsnitten.

2. Avtalens regionala förankring

Skillnader i utgångspunkter har lett till olika arbetssätt

En av grundtankarna bakom tillväxtavtalen är, som tidigare nämnts, att samverkan mellan aktörer, intressenter och finansiärer på regional nivå skapar mervärden som inte uppnås i etablerade formella strukturer. Våra studier av samarbetet på regional nivå i sju valda län visar att samarbetet har varit ganska intensivt i de flesta län, men att skillnader i utgångsläge mellan länen återspeglar sig i skillnader i hur arbetet har organiserats. Länens delvis olika utgångspunkter i arbetet med RTA har fått konsekvenser för avtalens ambitionsnivåer, utformning och förankring.

Här kan två huvudgrupperingar av län urskiljas:

- Län som har lång tradition, och därmed vana, av att i samverkan hantera regionalt utvecklingsstöd och som också har utvecklat partnerskapssamarbete inom ramen för strukturfondsarbetet
- Län där den ekonomiska utvecklingen inte tidigare motiverat offentliga insatser i större skala, varför behovet av regionalt samarbete över och mellan sektorsgränserna varit mindre.

I två av de sju län vi studerat finns det kompetens sedan tidigare att arbeta enligt den modell som RTA utgår från. I länen finns därmed fungerande formella och informella nätverk och en vana att samarbeta kring regionala utvecklingsfrågor. Tidigare samarbete i partnerskap vid t.ex. utarbetande och genomförande av strukturfondsprogram har givit RTA-arbetet en stabilare grund. Det gäller både insikt i problembilder och samsyn kring mål/medel för utvecklingsarbetet. Dessa län kunde därmed snabbare och

i viss utsträckning mer samlat inriktat RTA-arbetet på avtalens konkreta innehåll. Samtidigt kan det i dessa län ha varit svårt för nya intressenter att komma in i de etablerade nätverken. Det kan därför på sikt visa sig vara en fördel att gå in i arbetet utan belastning av tidigare prioriteringar, etablerade synsätt på tillväxtfrågor etc och därmed mer direkt kunna koncentrera sig på det i tillväxtavtalssammanhanget mer avgränsade tillväxtbegreppet.

I ett län saknade man helt tidigare erfarenhet av att arbeta enligt RTA-modellen och i fyra län hade man bara delvis sådan erfarenhet. Här kan man skönja att frånvaron av ”färdiga och fungerande strukturer” medfört att tid fått läggas ned på att försöka skapa dessa samtidigt som man arbetat med att skapa samsyn kring mål och medel och utveckla konkret innehåll och skapa finansiering av insats- och åtgärdsområden, allt inom den korta tidsram som arbetet skett under.

Formell struktur eller kreativ process

En annan tydlig förutsättning, som kommit att påverka länens arbete och där tydliga skillnader kan urskiljas är hur länen har uppfattat regeringens erbjudande:

- Län som arbetat mer med form än process och praktiska möjligheter för genomförande.
- Län där arbetet kom att koncentreras på att bygga upp ett arbetssätt inom vars ramar ett mer fokuserat och förankrat tillväxt- och näringslivsorienterat utvecklingsarbete skall utvecklas över tiden.

I den första kategorin, som omfattar två län, har arbetet inriktats på att få fram ett avtalsdokument enligt intentionerna i regeringens riktlinjer. Arbetet har sedan april 1999 koncentrerats på att komma överens om finansieringen på insats/åtgärdsnivå och man har också lyckats med detta. Det har hittills inte förts några mer långtgående diskussioner eller förutsättningsinventeringar etc på projektnivå i dessa län.

Bland fyra län i den andra kategorin har man mindre sett till de formella kraven på fullständighet och har därför kommit att vara mer inriktade på att skapa samsyn kring innehåll och arbetsformer för det regionala tillväxtarbetet. De har därför, bl a mot bakgrund av erfarenheterna från strukturfondsarbete, avvikit från de formella ”kraven” på avtalens utformning och arbetet har varit inriktat på att skapa en ram inom vilken process och innehåll inom överenskomna insatsområden vidareutvecklas under genomförandeperioden. Något av länen, har mot bakgrund av faktiska svårigheter att genomföra den ”erbjudna modellen”, tvingats att arbeta efter en modell som innebär att de försökt skapa samsyn kring innehåll och arbetsformer. Arbetet har i dessa län varit inriktat på att utveckla en arbetsprocess. Dokumentet har delvis kommit i andra hand och arbetet inklusive finansieringsdiskussionerna har inriktats mot att utveckla konkreta projektförslag. Partnerskapet har fungerat annorlunda och dess roll har varit mer av diskussionsforum där principer m m läggs fast, reaktioner har lämnats på den framväxande arbets- och finansieringsmodellen och mindre av beslutsforum.

Det faktum att diskussionerna i den förra gruppen inte har omfattat projektnivån kan få konsekvenser för genomförandet. I de två länen har man knappast alls diskuterat genomförandet eller konkreta projektförslag. Där ser man nu svårigheter att samlas

kring projektförslag. Man har heller inte ”haft tid” att arbeta med hur genomförandet ska organiseras. Detta pekar man i åtminstone några län på som ett faromoment när RTA nu ska förverkligas.

Utgångspunkterna har också skiftat i enskilda län under arbetets gång. I flera län startade arbetet med att länsstyrelserna eller partnerskapen uppdrog åt kommuner, lokala organisationer, företag etc att inventera och arbeta fram konkreta förslag till åtgärder och projekt som grund för det vidare arbetet. Detta fick sedan utgöra grund för den regionala nivåns fortsatta arbete, vars roll blev än tydligare i och med att regeringen pekade ut länsstyrelserna som huvudansvariga för avtalsarbetet. Arbetet i fasen fram till det att utkasterna avlämnades i april 1999 karakteriserades av ett tydligt nerifrån och upp-perspektiv. I finansieringsfasen, den fas vi nu diskuterar, har arbetet tvärtom och av delvis naturliga skäl mer karakteriserats av ett uppifrån och ner-perspektiv i och med att förslagen ska rangordnas och prioriteras inbördes.

I två av de län som ingår i vår undersökning tog man från lokal nivå fasta på regeringens ursprungliga erbjudande om möjligheter att träffa tillväxtavtal som del i eller helt fristående från länsavtal. De förändrade förutsättningarna kom att starkt begränsa kommungruppernas engagemang och också att resultera i ett omfattande extraarbete i de två länen. Vissa lokala initiativ till länsöverskridande kommungruppsavtal gjordes också. I ett län utvecklades kommungrupps- och länsprocesserna parallellt och fristående från varandra och kom att sammanfogas på ett sent stadium i arbetet.

Utgångspunkterna för förankring har också varit olika. Breddförankring har tillämpats i vissa län vilket tagit sig uttryck i exempelvis mycket stora partnerskap eller en bred ansats i inledningen av arbetet. I andra län har förankringen på lokal nivå, ur ett länsstyrelseperspektiv, skett ostyrt genom att kommuner tagit initiativ till bildande av kommungrupper som arbetat utifrån ett lokalt perspektiv.

Förankringen begränsad till traditionella aktörer

Arbetet har dominerats och i hög grad styrts av i huvudsak de traditionella aktörerna. Det är också i huvudsak samma grupp organisationer som deltagit i arbetet med RTA i alla de sju länen. De olika organisationerna har också haft ungefär samma roller och syn på RTA-arbetet oavsett vilket av de sju länen vi talar om. Kärnan har utgjorts av länsstyrelsen/självstyrelseorganet, kommuner, Länsarbetsnämnder/arbetsförmedlingar (LAN/Af), Handelskammaren, Landstinget, Företagarnas Riksorganisation (FR) och i viss mån SAF. ALMI har i flertalet av de studerade länen varit aktiva, men i åtminstone ett län inte setts som en aktör utan som en genomförare. Högskolor och universitet, särskilt de nya har varit aktiva i arbetet.

Länsstyrelsen den sammanhållande kraften

Länsstyrelse/självstyrelseorgan har under den studerade delen av RTA-arbetet varit den som lett arbetet och haft den dominerande rollen. Det ansvar som av regeringen i september las på länsstyrelserna förstärkte deras ledande roll i RTA-arbetet. Länsstyrelserna har också i kraft av att de – i län utan strukturfonder – disponerar anslagen för regional utveckling också en tung position. I län med strukturfonder har det faktum att SPD-arbetet lagts på länsstyrelserna, också givit dem en tung roll i det fortsatta RTA-arbetet.

Länsstyrelsernas med tiden allt tydligare ledarroll har dock lett till en del kritik från framförallt kommuner och landsting. Det finns en tveksamhet mot att staten också ska styra över/få inflytande över kommunernas/landstingens egna utvecklingsmedel. I åtminstone ett län har RTA lett till förstärkt diskussion om att bilda kommunalförbund för att ta över ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet och därmed också av RTA-arbetet. Det finns på vissa håll anledning att tala om att RTA-arbetet har skapat ett reformtryck i regionerna/länen.

Kommuner med varierande engagemang

När det gäller tillväxtavtalens förankring i kommunerna finns det skillnader, men det är svårt att se ett klart mönster. I ett län var mindre kommuner mer aktiva än de större som ansåg sig klara sig utan RTA. Kommuner i områden med låg tillväxt och strukturella problem har ofta varit mer aktiva i RTA-arbetet än andra kommuner. Små kommuner har dock haft svårt att göra sig hörda när de agerat enskilt men bättre möjligheter i samverkande kommungrupper. Kommunerna har sett en ökad möjlighet till fokusering på lokala tillväxtproblem, ökad medfinansiering från annat (nytt) håll och tillgång till mindre reglerade resurser. Däremot har det funnits en tvekan inför RTA om arbetet inneburit att länsstyrelsen den vägen skulle få inflytande över hur kommunen använder sina näringslivs- och tillväxtanslag.

Arbetet i kommunerna har koncentrerats till kommunledningen och/eller ledande tjänstemän samt näringslivsenheterna. RTA har knappast berört övriga delar av kommunerna.

Kommunförbundet har varit en aktiv part i de flesta läns RTA-arbete. Landstingen har på tjänstemannanivå deltagit i partnerskap och i det övergripande arbetet med RTA, men spelat en mindre betydelsefull roll som aktör på insats- och åtgärdsnivå med undantag för deras centrala verksamheter dvs hälso- och sjukvården.

Generellt kan vi konstatera att samverkan i strategiska frågor just nu dominerar de mellankommunala relationerna i många län. Här har på flera håll utvecklats samverkansgrupper inom ramen för RTA-arbetet. Grupperna har byggt vidare på och utvecklats ur tidigare samarbete mellan kommunerna. I flera fall har ursprunget varit t.ex. samarbete om gymnasieskolan eller räddningstjänsten och utvecklats som en del i RTA till att omfatta tillväxtfrågor. Andra avtal mellan kommuner har omfattat näringslivsfrågor, vilka har fördjupats under RTA-arbetet. I de län där det tidigare fanns ett antal kommungrupper som samarbetade och som också ville sluta separata avtal bildade övriga kommuner egna konstellationer.

Arbetet i kommungrupperna har drivits olika långt. I de län där arbetet inte resulterade i förslag till lokala avtal har arbetet inriktats mot att utveckla nya gemensamma projektförslag och uppträda gemensamt i diskussionerna med de som arbetade med RTA på länsnivå. De länsgränsöverskridande samarbetena har utom i ett fall inte utvecklats vidare sedan avtalsförslagen lämnades in till regeringen i april. Detta förklaras främst av riktlinjerna att länsstyrelserna skulle svara för att utforma och finansiera RTA.

Näringslivet avvaktar fortfarande i de flesta län

Näringslivet har i nästan alla studerade län intagit en avvaktande attityd och främst deltagit i partnerskapen och där deltagit i diskussioner om den allmänna inriktningen och prioriteringar. På lokal nivå, särskilt i några kommungrupper med ambitionen att sluta egna tillväxtavtal, har företagen många gånger varit aktiva i avtalsarbetet.

Förhållandet att företagen intagit denna avvaktande hållning kan delvis förklaras av att de planerings-/programföresättningar som givits i RTA-arbetet representerar ett synsätt som ligger utanför företagsamhetens vardag. Som vi uppfattat det är det möjligt för dem att delta genom att redovisa långsiktiga behov relaterade till områden som styrs offentligt och också att lägga synpunkter på inriktning av direkt företagsstödjande offentliga åtgärder. Det är däremot mycket svårt att binda upp företagsplaneringen i åtgärdsprogram som baseras på omvärldsinformation och analys som är flera år gammal eller om den är aktuell i planeringsögonblicket, inte kommer att förverkligas förrän långt senare.

Näringslivsorganisationerna har deltagit i partnerskapen på länsnivå och med tyngdpunkt i inledningsskedet t o m april 1999. Under finansieringsfasen har organisationerna främst deltagit i arbetet i partnerskapet och inte i finansieringsdiskussionerna. Lokala företagsgrupper och vissa branschföreträdare har deltagit i arbetet med att utveckla åtgärder för kommungrupper eller för specifika branscher. I län där man startade arbetet på lokal nivå och med ett tydligt projektperspektiv kom enskilda företag att beröras i större utsträckning. Detta gäller också län där det lokala arbetet fick sin tyngdpunkt i kommungrupper. Företagen har också tydligare deltagit i de delar av arbetet som baserats på bransch/företags/universitets- och högskolekluster och där inom redan tidigare etablerade samarbetsområden. Företag och lokala organisationer/branscher har naturligen varit aktiva i arbetet med att finansiera åtgärder som berör dem.

Länsarbetsnämnderna är i allmänhet positiva till tillväxtarbetet, direkt pådrivande i något län

Arbetsmarknadsmyndigheterna har deltagit i RTA-arbetet i olika omfattning. Det har funnits en skillnad mellan de studerade länen och inom länen mellan LAN på länsnivå och Af på lokal nivå, men också mellan de olika Af-kontoren. Inriktningen och omfattningen har påverkats av ett antal faktorer. En tillbakahållande faktor är erfarenheterna från konsekvenserna av frilänsförsöken och de nya riktlinjer för det fortsatta RTA-arbetet som de delvis resulterade i. Kritik mot hur vissa LAN utnyttjade de fria medlen under frilänsförsöken kopplat till att medlen för s k otraditionella insatser skurits ned har minskat myndighetens vilja och möjligheter att delta utanför insatser som traditionellt betraktats som arbetsmarknadspolitik.

Andra faktorer som påverkat myndighetens medverkan har varit osäkerhet om framtida organisation och inriktning på arbetet. Inledningsvis fanns också en oro för att arbetsmarknadsmedlen som i de flesta län är den klart dominerande delen av tillväxtkapitalet, skulle hamna utanför myndighetens kontroll och på bred bas användas till mer företags- än individorienterade insatser. Detta har lett till en mer avvaktande hållning.

Inriktningen av AMVs verksamhet mot tillväxtskapande insatser har inte ändrat LANs fördelning av tillgängliga medel. Huvuddelen av resurserna har även för i år fördelats ut på arbetsförmedlingsnivå. Av de på LAN tillgängliga medlen går det mesta till individinriktad kompetensutveckling av anställda och arbetslösa. I ett studerat län har det regionala kompetensrådet tagit på sig en aktivt pådrivande roll i utarbetandet och genomförande av tillväxtavtalet.

Af och Af-nämnderna har ofta spelat en viktig roll i de kommungrupper där man arbetade för att sluta lokala tillväxtavtal. I åtminstone ett län uppges Af-nämnden ha utgjort det lokala partnerskapet. Arbetsförmedlingarna har i andra fall dock genomgående varit inaktiva i RTA-arbetet. I ett län gick t o m LAN in och pekade ut vilka projekt Af borde kunna medfinansiera. I flera kommuner har man varit tveksam till att låta Af delta i RTA-arbetet, man har där varit rädd för att Afs insatser för arbetslösa ska minska (och att därmed försörjningsstöden flyttas över på kommunerna i högre grad än nu).

Universitet och högskolor ser RTA som en del av tredje uppgiften

Universitet och högskolor har i flertalet av de studerade länen deltagit aktivt i RTA-arbetet. Detta gäller särskilt de nya universiteten/högskolorna. Deras medverkan har särskilt koncentrerats till insats- och åtgärdsområden som kan betecknas som spetsområden. I viss utsträckning har tidigare forsknings- och utvecklingsprojekt lyfts in i tillväxtavtalen vilket medfört att avtalens exponering mot näringslivet ökat i många län. I några fall har högskolan tagit på sig ansvaret för genomförandet av ett eller ett par åtgärdsområden.

Fackliga organisationer är sällan pådrivande

De fackliga organisationerna har i stort sett varit passiva aktörer på länsnivå och i de län man deltagit, koncentrerat medverkan till partnerskapet. Graden av facklig medverkan kan ha varit högre på lokal och kommungruppsnivå. De fackliga organisationerna är också representerade i Af-nämnderna som varit en viktig RTA-aktör i flera kommuner. Det finns dock exempel på att det fackliga engagemanget i RTA-arbetet lett till tydliga förändringar i den egna synen på mer företagsinriktade insatser för att understödja tillväxt och sysselsättning.

Vilka aktörer har inte deltagit och varför?

I RTA-arbetet saknas i hög grad organisationer som arbetar med utbildning och kompetensutveckling utom arbetsmarknadsmyndigheterna och (delvis) den högre utbildningen. I några län har de regionala kompetensråden främst haft del i arbetet under de tidiga faserna. I andra län har kompetensråden tagit på sig en allt mera aktiv roll. Detta kan också delvis ses som en form av överlappande partnerskap där aktörerna delvis är de samma. Aktörer som de kommunala skolorganisationerna och vuxenutbildningen saknas, trots den höga ambitionsnivå på områdena utbildning och kompetensutveckling som finns i många avtal. Det finns skillnader mellan olika län och i några av de tänkta kommungruppsavtalen var fler utbildningsorganisationer med i samarbetet.

I vissa län saknas det i partnerskapet företrädare för det som brukar kallas den sociala ekonomin. I huvudsak har företrädare för den sociala ekonomin bara deltagit i begränsad omfattning, något av de studerade länen är ett undantag. Det kan förklaras av inriktningen på RTA och definitionen av tillväxt, som i hög grad blivit traditionell med tyngdpunkt på industri och det övriga traditionella näringslivet. I hög grad har RTA vidare inriktats mot att höja kunskapsinnehållet i befintliga näringar eller att utveckla näringar med högt kunskapsinnehåll, med turismen och till den anknutna verksamheter som ett tydligt undantag.

Tjänstemän har dominerat arbetet

På länsnivå har tjänstemän dominerat arbetet under den studerade fasen. Länsstyrelsetjänstemän har lett och varit huvudaktörer vilket ytterligare förstärktes i och med den tydliga roll med ansvar för arbetet som gavs av regeringen. Partnerskapen består också i hög grad av tjänstemän representerande viktiga aktörer i länen. Partnerskapen på länsnivå har i stor utsträckning haft till uppgift att ta ställning till förslag utarbetade av tjänstemän i olika styrgrupper eller finansieringsgrupper.

På den kommunala nivån har den politiska närvaron varit tydligare, det gäller särskilt i kommungrupperna där ansvariga kommunalråd tagit aktiv del i styrning och genomförande av arbetet. I flera län är det partnerskapet som tar slutlig ställning till RTA. I ett län - självstyrelselän – tas besluten av den politiska nämnd som har ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. I det länet har partnerskapet fastställt att dess roll är att vara diskussionsforum och inte beslutsforum. Användningen av offentliga medel är enligt det partnerskapet ett ansvar för offentliga organ och inte något för ett partnerskap. I andra län verkar man ha direkt motsatt uppfattning och i ett län ser man det som en brist att partnerskapet inte disponerar egna (utvecklings-) medel.

Konsekvenser av att länen skall avge en samlad RTA

Positiva konsekvenser är mer samsyn kring och transparens i tillväxtproblematik, insatsbehov och ansvarstagande för åtgärder i länen. Kompetensen hos inblandade parter vad gäller krav, förutsättningar, inriktning och innehåll i offentliga insatser för företagsutveckling har ökat.

Företag och företagens organisationer har, mot bakgrund av redovisade förutsättningar, därför inte kunnat delta i de delar av avtalsarbetet som berört finansiering av åtgärds- och projektnivån. Därmed har målet att företagens och näringslivets behov skulle vara styrande för inriktning och innehåll i avtalen ej till fullo uppnåtts. I län med liten erfarenhet av sektorssamverkan har man genom avtalsarbetet kunnat samla aktörer runt regional utveckling och tillväxtfrågor på ett nytt sätt.

Negativa konsekvenser kan vara att avtalen och dess genomförande skapar ”stängda” strukturer och opåverkbara insatser/projektområden som lagts fast långt före genomförandet och som inte svarar mot aktuella behov hos företagen/näringslivet. Utestängningseffekter kan också drabba utanförstående projektaktörer som kan bidra till förnyelse och utveckling av insatser, åtgärder och projekt.

3. Förhandlingar med förhinder

Tiden april-november 1999 har i planläggningen för RTA-arbetet betraktats som en förhandlingsperiod. Under sommaren och hösten skulle de program som processats fram under vintern och våren få sin slutgiltiga form i och med att de insatser som föreslogs fick sin finansiering klarlagd. Av flera anledningar har det inte blivit så, åtminstone inte i flertalet av de län som vi studerat.

Finansieringen oklar i flera län

Det stod klart redan våren 1999 att länen befann sig på mycket olika stadier i finansieringsarbetet. Vissa hade redan då en något sänkt förankrad finansieringsplan, medan andra ännu inte påbörjat denna diskussion. Mängden tillgängligt tillväxtkapital varierar stort mellan regionerna, vilket påverkat förutsättningarna att bedriva egentliga förhandlingar. Bristande tidsmässig koordinering med strukturfondsprogram och icke-statliga aktörer har också försvårat finansieringen. Parterna har i de flesta studerade regionerna haft svårt att diskutera finansiering i den programmodell som tillväxtavtalen utgår från. I stället har det i de flesta fall krävts konkreta projekt för aktörerna att ta ställning till. Dessa och andra aspekter illustrerar med tydlighet det faktum att län går framåt på olika sätt och i olika tempo i RTA-arbetet, och att de gör det med olika förutsättningar.

Erfarenheter från strukturfondsarbete tycks underlätta i processen men förklarar inte alla skillnader. Den prioritet arbetet givits och den skicklighet med vilken vissa nyckelaktörer tagit sig an uppgiften varierar. Det bör dock framhållas att RTA-initiativet som sådant, delvis avsiktligt, delvis på grund av oförutsedda faktorer, inneburit ett relativt stort tolkningsutrymme för länen. De olika länen har därtill som tidigare nämnts haft samarbetsstrukturer som varit mer eller mindre lämpade att ta sig an en uppgift av detta slag. Vissa har kunnat bygga på relativt nyinrättade konstellationer som redan varit en bit på vägen, andra har fått rigga organisationen (och partnerskapet) mer från grunden. Faktorer som också spelat in, och som möjligen kräver en annan typ av analys, handlar om graden av tillit mellan aktörerna i en region och graden av acceptans för att en aktör, vanligtvis länsstyrelsen, tar den ledande rollen i arbetet. Därtill varierar resurserna inom det sk tillväxtkapitalet stort mellan länen vilket sannolikt påverkat vissa aktörskategoriers – kanske främst näringslivet och kommunerna – intresse för processen. Variationsrikedomen är därför inte helt överraskande, och var också en del av RTAs grundidé.

Det är med andra ord svårt att skapa en sammanhållen bild av den fas RTA genomgick under hösten 1999 och fram till februari 2000. I det följande lyfter vi ändå fram något av det som vi funnit vara de mest karaktäriserande dragen av utvecklingen under perioden.

Länsstyrelsen har oftast lett finansieringsdiskussionen

I flertalet av de studerade regionerna har länsstyrelsen tagit en ledande roll även i finansieringsdiskussionen. I ett par fall har man dock tillsatt särskilda finansieringsgrupper, i något fall på åtgärdsnivå, i ett fall på en övergripande programnivå. I de flesta fall har processen dominerats av tjänstemän, vilket kritiserats utifrån att politi-

ker och näringslivsrepresentanter skulle ha varit svagt representerade. Det finns en kritik mot att processerna slutit sig när de närmast sig finansieringsstadiet och blivit mindre genomskinliga. Länsstyrelserna får utstå en del kritik framförallt från kommunala företrädare, på samma sätt som tidigare under arbetet. Kanske kunde man ha förväntat sig ett större politiskt deltagande i denna fas, men å andra sidan har kommunerna företrätt av tjänstemän och inte politiker. Från länsnivån hörs omvänt en viss kritik mot kommuner som inte velat diskutera finansiering av åtgärder utan krävt specifika projekt.

Temagrupper effektiva för att säkra finansiering

Arbets sättet har i denna fas, liksom i de övriga, varierat mellan länen. Det vanligaste förefaller vara att "hugade" finansiärer samlas kring de projekt de finner intressanta och i linje med den verksamhet man redan bedriver. Någon koordinering av förhandlingarna tycks det i dessa fall inte ha varit fråga om, var och en har samlats kring enskilda projekt utan egentlig hänsyn till hur det relaterat till helheten. I enstaka fall har dock denna projektsortering koordinerats av en ledningsgrupp eller motsvarande. Ett exempel på ett mer koordinerat förfarande kan nämnas för att illustrera ett sådant förfaringssätt. Ett län som var tidigt igång med finansieringsdiskussionerna har tillsatt tematiskt sammansatta finansieringsgrupper som intensifierat arbetet med att ytterligare klarlägga finansieringen i denna fas. Framgången förklaras till en del av att samsamverksstrukturer, framförallt mellan länsstyrelse, LAN och universitet/högskola var etablerade sedan en längre tid tillbaka. Vissa kommuner som ingått i nya Struktur-fondsområdet har haft en egen finansieringsgrupp där finansiering koordinerats mot detta program.

Efter hand koncentration och knappare tillväxtkapital

Genomgående har tillväxtavtalen komprimerats till att omfatta färre åtgärder och färre projekt än i de utkast som presenterades under våren 1999. Till en del har det skett utifrån en ambition, vilken ofta manats fram via de utvärderingar som gjorts, om att precisera dokumentet så att det blir mer specifikt inriktat på vad man kan förmoda är tillväxtskapande insatser. I flera fall går denna komprimering av programinnehållet hand i hand med att ambitionsnivån sänkts, inte minst på grund av bristande resurser. Förhoppningar som närdes tidigare i processen har där i någon mån kommit på skam. Framförallt bland de som saknar Struktur-fondsfinansiering i större omfattning, förs de knappa resurserna fram som en anledning till att förhandlingsfasen inte blivit vad man kanske kunnat förvänta sig.

De flesta har varit något sent ute med finansieringen av avtalet och har inte hunnit bli klara under hösten. Från flera håll tycks man vilja luckra upp förhandlingstanken genom att understryka att vad som skett i stället varit början på en kontinuerlig process, eller att man diskuterat en tänkbar finansiering av programmet som kan ta slutlig form längre fram. Ett annat uttryck för denna hållning är tanken på tillväxtavtalet som en viljeyttring om en viss inriktning av utvecklingsarbetet som sedan kan få sitt konkreta innehåll längre fram. Det är svårt att säga vad denna betoning av processen i sig som det viktigaste med RTA-arbetet medför, snarare än de dokument den producerar. Å ena sidan skulle det kunna vara så att länen i fråga ser detta som en kapphäst med vars hjälp kritiken av utfallet sånär här långt kan undgås. Å andra sidan skulle orden kunna tas till intäkt för att något med stor och långsiktig förändringspotential faktiskt håller

på att växa fram i dessa län. Det skulle rent av kunna vara så att de ur ett processperspektiv har hunnit längre än län som snabbt och elegant lyckats sy ihop ett på papperet tjustigt och solitt avtal. Kanske finns det en risk i det sistnämnda fallet att saker och ting nu återgår till det vanliga.

Partnerskapsmodell eller samling kring gemensam affärsidé

I förlängningen av detta resonemang avtecknar sig möjligen två typmodeller vad avser avtalens finansiering. Den första, som vi kan kalla "Partnerskapsprogrammet", bär följande karakteristika:

- Klarhet avseende finansieringsbelopp och åtaganden viktiga.
- Åtgärder och programinnehåll är väl preciserat.
- Rollfördelningen mellan de olika aktörerna.
- Sällan diskuteras konkreta projektförslag och genomförandet av avtalet.

Den andra modellen kan vi kalla "Den gemensamma affärsidén". Den kännetecknas av:

- Övergripande mål och strategi viktiga.
- Åtgärder och programinnehåll oprecist.
- Rollfördelning otydlig och föränderlig.
- Finansieringsdiskussionen som uttryck för viljeyttring.
- Konkreta projektförslag diskuteras.

Modellerna kan illustrera två ändar av ett kontinuum. De studerade länen hamnar olika nära dess ändar. Vilken väg som på lång sikt är den mest framgångsrika är tills vidare en öppen fråga. Kanske är modellernas "lämplighet" också kontextberoende i den meningen att olika förutsättningar skapar olika nödvändigheter och olika recept för framgång.

Tillgången på tillväxtkapital begränsad och användningen omgärdad av regelverk

Större inflytande över användningen av det sk tillväxtkapitalet var det lockbete med vilket län stimulerades att anta erbjudandet om att ingå regionala tillväxtavtal. Tillväxtkapitalet bedömdes uppgå till omkring 13 miljarder kronor. I potten för RTA-arbetet tycktes det ligga en anseelig mängd resurser. Efter hand har många dock fått klart för sig att flexibiliteten vad gäller användningen av dessa resurser är begränsad. Nuvarande regelverk, ibland i kombination med, som länen uppfattar det, ovilja eller ointresse för tillväxtavtalen, framförallt på central nivå har gjort att möjligheterna till en del kommit att uppfattas som fiktiva. Som en konsekvens av detta kan vi konstatera att den förändringspotential som RTA-arbetet av många uppfattades skulle innebära så här långt inte realiserats, åtminstone inte vad gäller användningen av tillväxtkapitalet. I samband med budgetpropositionen underströks detta tillstånd ytterligare av beskedet att befintligt regelverk skall gälla fullt ut och att regelförändringar uteblev. Regleringsbrevet underströk detta med ännu större tydlighet.

De flesta regioner beklagar sig således över tillgången på tillväxtkapital och upplever det som att resurserna krympt längs vägen. Besvikelsen riktar sig vanligtvis mot centrala myndigheter och, som man upplever det, deras bristande intresse för RTA-processerna. Från några håll framförs att ett synliggörande av nya resurser, om än i begränsad omfattning, skulle ha haft ett stort symbolvärde för processen. En väsentlig del av kritiken skjuter också in sig på det regelverk som kringgärdar LAN's verksamhet och det faktum att handlingsfriheten med avseende på dessa resurser snarare begränsats än vidgats under den tid processen pågått. I län utan Strukturfondsresurser har en friare användning av LAN-medel utgjort den stora möjligheten. Med viss rätt kan man nog säga att föreställningarna om vad som skulle kunna åstadkommas med LAN-medel varit överdrivna (mot bakgrund av resultatet av utvärderingar av frilänsförsöken). Dessa föreställningar skall dock ses i skenet av de signaler om tillväxtkapitalets omfång och flexibilitet som sändes ut i initialskedet av RTA-processen. Vid finansiering av kompetensutveckling saknas som regel också en diskussion om t.ex. gymnasieskolan och Komvux.

Länsmyndigheterna bland de viktigaste finansiärerna

Länsstyrelserna har spelat en central roll också i den s k förhandlingsfasen. I den mån förhandlingar koordinerats eller drivits på är det länsstyrelserna som svarat för det. Att länsstyrelserna har fått erfara hur de finansiella resurserna reducerats under processens gång, tycks inte ha hämmat dem nämnvärt som pådrivare av förhandlingsfasen. Mot bakgrund av att RTA-uppdraget pekar ut länsstyrelserna och deras motsvarigheter i de s k försökslänerna som processansvariga tycks det med andra ord som att de i denna fas känt ett ansvar för, att tydligare gripa initiativet i processen. Medan de långsiktiga konsekvenserna för processens dynamik är svårare att förutspå, tycks de kortsiktiga vara att avtalen, där ledarskapet i denna fas varit starkt, nått en högre grad av konkretion.

Landstingen har inte spelat någon framträdande roll som finansiärer i någon av de regioner som ingått i studien. De har visserligen varit med i processen på flera håll, men deras roll har knappast varit central. Svårighet att prioritera tillväxtfrågor och begränsade resurser för ändamålet framförs som anledningar till Landstingens relativt undanskymda roll i sammanhanget. De är dock med och finansierar projekt i flera regioner.

Länsarbetsnämnderna har varit givna i den mån förhandlingar kring finansiering förekommit. Som regel uttrycker dock andra aktörer viss besvikelse över att de till synes så resursrika länsarbetsnämnderna när det kommit till avgörande inte kunnat bidra i så stor utsträckning till verksamhet utanför de "normala" arbetsmarknadspolitiska och individinriktade insatserna, som man förväntat sig. Det uppfattas ofta som att LAN fått falla tillbaka in i en mer traditionell roll från en situation där friheten i medelsanvändningen uppenbart var i tilltagande. Utvecklingen har därför av skäl som tidigare redovisats gått i motsatt riktning än vad RTA-initiativet gav intryck av från början.

Kommunerna tycks i de flesta regioner haft ett något komplicerat förhållande till tillväxtavtalen. De har ofta varit aktivt drivande i det lokalt avgränsade arbetet men haft svårare för att acceptera det regionala perspektivet. På många håll upplevs deras roll som bromsande, medan de själva gärna betraktar sig som lite överkörda. I alla händelser har de som regel bevakat och finansierat projekt som entydigt blir till nytta inom det egna territoriet. Det skall dock nämnas att olika typer av kommungrupperingar fungerat väl som parter i tillväxtavtalen. Dessa grupperingar omfattar dock delar av

län och inte helheten. Deras relation till den regionala nivån, och i synnerhet länsstyrelserna förblir problematisk. Relationerna till länsarbetsnämnderna är inte heller oproblematiske, vilket påpekats på flera håll, då de kraftigt motsätter sig varje antydning om att resurser skulle kunna plockas från de lokala arbetsförmedlingarna in i ett regionalt tillväxtavtal. Överlag har kommunerna varit sparsamma med att binda upp sig för finansiering. Något har denna motvilja kunnat luckras upp där strukturfondsmedel gjorts synliga i RTA-sammanhang. Strukturfondsmedlen har helt enkelt inneburit att kommunerna sett en medverkan i RTA som en slags inteckning av framtida strukturfondsresurser. RTA-arbetet har inte integrerats i kommunernas budgetprocesser, vilket kan vara en delförklaring till att det politiska intresset för RTA-arbetet inte varit starkare i kommunerna. Kommunerna driver utan tvekan en egen näringspolitik som man värnar om och som inte integrerats i RTA-arbetet.

Näringslivet har inte spelat någon framträdande roll i denna fas av arbetet. Visserligen finns de med och finansierar projekt, men omfattningen är begränsad. Som regel handlar det om projekt som i någon mening redan var på gång, eller exempel där strukturfondsmedel var tillgängliga. För företagen gäller att de bara kan komma in och binda sig på projektnivå – i de län där den möjligheten funnits har det i vissa fall skett. I län där finansiering diskuterats på program- och åtgärdsnivå är det naturligen svårt för företagen, eller för den del deras organisationer att delta. Det finns dock exempel där Företagarnas Riksorganisation och Handelskammaren aspirerar på en position som projektsamordnare på åtgärdsnivå för initiativ som fokuserar på företagsutveckling. I något fall finns även andra företagsgrupperingar som tar sig an en sådan roll. För att riktigt förstå vidden av näringslivets engagemang blir genomförandefasen ytterst viktig.

Universitet och högskolor har tidigare spelat en aktiv roll på många håll. De har också deltagit i finansieringsdiskussionerna i flera län men i mycket begränsad omfattning bidragit med finansieringen av tillväxtavtalet.

Den centrala nivån ännu föga involverad i finansieringsdiskussionen

Relationerna mellan den regionala och centrala nivån är inte särskilt väl utvecklade inom ramen för RTA-arbetet, vilket i allra högsta grad gäller finansieringsfasen. Även relationerna till andra centrala myndigheter och verk har varit begränsade, i synnerhet vad gäller finansiering. Dels förefaller det som om länen i mycket begränsad omfattning försökt driva dessa diskussioner så långt, dels uppger de sig ha bemötts av ett mycket begränsat intresse i de fall de verkligen sökt konkreta samtal och förhandlingar. Många län har, tycks det, inte hunnit med eller orkat med att driva dessa förhandlingar. Man har måhända haft nog med att hantera de inomregionala relationerna.

NUTEK anses trots det nu sagda allmänt ha varit mycket aktivt i processen. De mest frekventa kontakterna på central nivå har skett med dem. NUTEK har i första hand upplevts som en engagerad och stimulerande diskussionspartner. Däremot har de inte klarat av att gå in i konkreta förhandlingar omkring finansieringen av avtalen. Hos NUTEK, liksom hos de flesta andra potentiella finansiärer, står förklaringen att finna i den projektorientering som styr deras finansiering.

Andra centrala organ nämns bara i enstaka regioner – dit hör exempelvis Turistrådet, Turistdelegationen, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket och Exportrådet. Det

mesta tycks ha rört sig om sonderande kontakter från länens sida där centrala myndigheter bistått med kunskap snarare än finansiering. Flera aktörer, däribland Exportrådet, saknar möjligheter att delta med finansiering. Det finns dock några exempel där nämnda aktörer engagerat sig genom att söka finansiering av egna insatser. Kanske kan man här skönja embryot till ett ömsesidigt beroende som på sikt kan höja intensiteten i länkarna mellan centrala och regionala aktörer i RTA-processen.

Möjligen har tvärtom och i motsats till denna tendens tillkomsten av RTA rent av stärkt revirbevakningen hos vissa aktörer och därmed motverkat en önskvärd sektorsamordning. Detta skulle kunna gälla såväl Länsarbetsnämnden/AMS och kommuner likaväl som centrala myndigheter. RTA syftade till att använda de offentliga medlen effektivare. Det fanns också implicit i upplägget en föreställning om att detta krävde ett större mått av regional diversifiering av vissa sektorsresursers användning och att denna skulle kunna uppnås i en dialog mellan regional och central nivå. Om vi accepterar bilden av att inte mycket blivit av detta, infinner sig omedelbart ett par frågor: Vilka var egentligen frihetsgraderna? Vilka var incitamenten? Hur kan man skapa större möjligheter för sektorsmyndigheterna att delta i de regionala tillväxtavtalen? Regelverkets rigiditet indikerar svaret på den första frågan. Svaret på andra frågan blir vi skyldiga. Den tredje frågan kan man möjligen tillåta sig att spekulera kring. Skulle öronmärkning av anslagen vara en möjlighet, eller ett slags anslagssparande knutet till RTA, eller tydligare direktiv i regleringsbrevet ha förändrat situationen? Dessa frågor, och säkert flera därtill, kommer ytterligare att diskuteras i den del av processtudien som fokuserar på centrala organs roll i RTA-arbetet.

Däremot har länen inte haft kontakt med de centrala medfinansierare som särskilt pekades ut av regeringen, t.ex. Östersjömiljarden, Lokala utvecklingsmedel och Storstadssatsningen. Det förklaras av länen på bristande intresse från de centrala myndigheternas sida. Vilket i sin tur förklaras av bristande förankring av upplägget hos myndigheterna men också med otydliga riktlinjer från regeringen till organisationerna hur de skulle agera i finansieringsdiskussionerna. Efterfrågan på engagemang från länens sida har också varit begränsat. Vilket skulle kunna vara ytterligare tecken på att länen i denna omgång koncentrerat sig på att aktivera de potentiella regionala och lokala finansierarna. Man har inte resurser och kapacitet att också bearbeta de centrala parallellt med att man bearbetat de regionala.

Strukturfondskoordineringen har kommit olika långt

Strukturfondskoordineringen varierar mellan länen. Mål 1 kunde genom att SPD-arbetet genomfördes sommaren 1999 delvis samordnas med att finansiera RTA. De län som omfattas av nya Mål 2 klagar över bristande möjligheter på ena sidan och på vad som gäller inför nästa Strukturfondsperiod. I ett av de län som ingått i studien har förekomsten av Strukturfondsmedel utgjort en viktig del av RTA-finansieringen och varit ett starkt argument för många att engagera sig i genomförandet av RTA. Om detta betyder att Strukturfondprogrammen tillpassas RTA eller tvärtom låter vi vara osagt i detta skede.

Bristande koordinering tidsmässigt av vissa av de geografiska målen ser vi sålunda som en starkt bidragande orsak till att flera av de studerade länen har tillväxtavtal som uppfattas som underfinansierade. Nya Mål 3 har av åtminstone länen som inte har del i de geografiska målen setts som en central finansieringskälla för kompetensutvecklingsinsatser för redan anställda vid sidan av LAN/Af. Att det inte finns något beslut

om SPD:n för nya Mål 3 är som det framställts i åtminstone ett län en viktig orsak till att det varit svårt att finansiera åtgärder/projekt inom kompetensutveckling och som inte ryms inom arbetsmarknadspolitikens individorienterade insatser.

4. Vad har processen hittills lett till i sju län?

De regionala avtal som överlämnades till regeringen är som vi ser det endast en del av de hittills uppnådda resultaten. Det hittillsvarande viktigaste resultatet av RTA är enligt vår uppfattning den process som utvecklats och ”produkter” i meningen nya samarbets- och umgängesformer över kompetensgränser, en framväxande gemensam tanke- och handlingsram inom vilken tillväxtarbetet kan fortsätta att utvecklas.

Föreliggande studie i sju län av de processer som lett fram till färdiga avtal om finansiering i sju län pekar generellt på att en rad *lärdomar* vunnits ut i regionerna. Det har skapats ett *öppnare samtalsklimat*, ett *ökat programtänkande* och ett mervärde i form av *förbättrad samordning och ökad samsyn* kring regional utveckling. Arbetet har lett till en första *identifiering av det regionala tillväxtkapitalet* samt en *fokusering på regionala tillväxtförutsättningar*. Det finns dock enligt vår mening anledning att inledningsvis peka på att processen i de studerade länen styrts av hur man där tolkat regeringens anvisningar.

Länsstyrelserna antogs ha tolkningsföreträde

Regeringens riktlinjer i det ursprungliga erbjudandet till länen uppfattades vara mycket öppna. Det uppfattades att RTA gav möjlighet till avtalsområden som i olika aspekter var gränsöverskridande, till att lokalt och regionalt besluta om att använda statliga anslag otraditionellt mm. Denna uppfattning blev styrande på flera sätt. Kommungrupper aktiverades, länsöverskridande avtalsprocesser startades, strategier utvecklades som byggde på förutsättningar om stor frihet om att disponera de statliga anslagen. I samband med att kompletterande riktlinjer i anslutning till 2000 års budget lades fram förändrades stämningsslaget, vilket enligt vår mening förklaras av att riktlinjerna tolkades som en strategiförändring från regeringens sida. En konsekvens av detta var att framförallt länsstyrelserna, men också LAN, på många håll tolkade de nya riktlinjerna om att regelverket rörande olika anslag skulle gälla fullt ut, som att inget experimenterande tilläts.

Regeringens riktlinjer och länsens tolkning av dessa medförde att länsstyrelserna, också lokalt, uppfattades ha fått ansvaret för avtalen. Detta kom, som framgår av rapporten, att få konsekvenser för process, val av länsöverskridande och kommungruppsavtal m.m.

De kompletterande riktlinjerna, som redovisats tidigare i rapporten, ger enligt vår bedömning inte grund för de långtgående tolkningar som gjordes på länsnivå. Att så skedde förklaras, enligt vår mening, främst av bristande kommunikation med och information till den lokala resp. länsnivån från den centrala nivån.

Lärdomar i regionerna till följd av RTA-processen

Ett mervärde som kan identifieras är att sättet att arbeta i länen/lokalt med tillväxtfrå-

gor har upplevts som positivt och kommer troligen att fortleva i framtiden. Nya processer är bøl a bättre samarbete över myndighetsgränser i länen och lokalt. Det sker en gradvis ökad insikt i näringslivets och företagens behov etc. Processerna har lett till ökad insikt i vilka krav som ställs på tillväxtinriktad företags-/näringslivsutveckling och de behov och förutsättningar som råder regionalt och lokalt. Det är en lärprocess som kommer att fortgå också under genomförandet.

I en del län har man uttryckt det som så att det inte riktigt går att lita på staten mot bakgrund av inledande otydlighet och inkonsekventa signaler och riktlinjer. Man menar att staten på den centrala nivån visat oförmåga att vidta önskade regeländringar och också att förankra dem i departements- och myndighetssfären. Förhoppningar om mer regionalt tillväxtkapital blev först till oförändrade och mer tillgängliga resurser, sedan till mindre och lika svårtillgängliga resurser.

Också kommunerna har i viss utsträckning utvecklat internt och interkommunalt samarbete som ett resultat av tillväxtavtalen. Man har också lärt sig att det fortfarande är staten (länsstyrelsen) som bestämmer, att det inte är lätt att arbeta över länsgränser och inte heller i mer självständiga kommungrupper.

En annan viktig lärdom är att det inte fungerar att göra allt på en gång. Processer omfattar grundanalyser, strategiformulering, utforma insats-/åtgärdsområden, rigga upp projekt, skaffa fram finansiering etc Att det inte heller går att arbeta ifrån varandra frikopplade lokala och regionala processer. Att man måste identifiera analys- och strategiprogram-, finansierings- och genomförandenivåer och identifiera naturliga parter för medverkan och ansvarstagande på dessa nivåer.

Konsensus och formalism på gott och ont

Krav på konsensus leder till bättre förankring men också risk för ökad slutenhet. Kompromissande mellan olika synsätt på tillväxt i näringslivet riskerar också att leda till avtal och därmed insatser på nivån "minsta gemensamma nämnaren" vilket kan medföra felaktiga prioriteringsgrunder som underlag för RTA-finansierade tillväxtinvesteringar i länen.

Krav på fullständighet kan leda till formellt, tydliga avtal och insats- och åtgärdsstrukturer med stor osäkerhet om kvaliteten i förutsättningarna för effektivt genomförande. Mindre flexibilitet och undanträngningseffekter för nytillkomna aktörer/idéer/projekt är också en uppenbar risk liksom framtida svårigheter att på projektnivå skapa nödvändig finansiering för genomförande. RTA-arbetet når därför knappast upp till regeringens ambitioner. Grundförklaringen är att förutsättningarna var otydliga, agerandet under genomförandet uppfattades i länen som inkonsekvent och förankringen centralt var för svag.

Motsättning centrum periferi leder till aktiviteter på båda nivåerna, problem att smälta samman en helhet, bättre förankring lokalt hos aktörer och problembilder.

De län som har tidigare erfarenhet från och som nu också arbetat efter "struktur-fondsmodellen" har kommit igång bra men inte nyutvecklat sig utan sett RTA som fortsättning på strukturfondsarbete. De län som är ovana vid denna planeringsform har däremot varit mer öppna och ibland funnit nya former och arbetssätt.

Det finns exempel på län där länsstyrelserna hade som mål att utarbeta ett avtal som omfattade allt, dvs analys, tillväxtstrategi, insatsområden, åtgärdsområden, projektkatalog med allt från ansvar för genomförande till finansiering.

Å andra sidan finns län där man från början begränsade målen till att sluta vid insats/åtgärdsområden och där finansieringsplanerna varierar allt från underbyggnad via direkta åtaganden till tentativ programplanebudgetar med stora likheter med vad som gäller på strukturfondsområdet.

Öppnare samtalsklimat

Det har varit och är ett positivt samarbets- och samtalsklimat inom de flesta län. Fokuseringen på ekonomisk tillväxt har fått en bred uppslutning och legitimitet. Det har skett en generell kunskapshöjning på bred basis i alla regioner.

I samtliga län som vi studerat har det genom partnerskapet bildats ett fungerande forum för utbyte av information, kunskap och erfarenhet mellan företrädare för myndigheter, kommuner och näringslivet. Likaså gäller för alla län att kunskaperna om drivkrafterna bakom tillväxt ökat hos de aktörer som varit involverade i RTA-arbetet. Fortfarande finns positiva förväntningar på RTA hos de flesta aktörer. Aktörerna är i de flesta fall positiva till den regionala näringspolitiken som idé och till partnerskapstanken. Man hoppas på att den lärandeprocess det handlar om skall rulla vidare och att många av de problem som uppdragats kanske är en naturlig del av denna process.

Den genomgående positiva hållningen till RTA-initiativet innebär också ett uttalat stöd hos flera aktörer för den starka näringslivsfokusering arbetet fått och att RTA i denna bemärkelse är bättre som utvecklingsinstrument än strukturfondsprogrammen under perioden 1995-99.

Ökat programtänkande?

Ett större mått av programtänkande har vuxit fram. Det är ett programtänkande som ger en ram både kring de nya åtgärds- och projektförslag som genererats inom RTA-processen och de tidigare mer disparata projekten i olika delar av länen. Många projektförslag har kommit från den lokala nivån, och i flera län har man på ett bra sätt tagit vara på dessa idéer och fört dem vidare till programstrukturen. I andra län har det snarare varit så att man byggt upp programmet utifrån sinsemellan oberoende projekt som redan initierats. Ett fullt etablerat programtänkande, där politiker och tjänstemän i offentliga myndigheter efter diskussioner i partnerskapen styr programmens huvudriktningar men överlåter idéer, genomförande och projektutveckling på alla parter, är dock ännu inte inom synhåll i något län.

Det finns nu en ökad transparens vad gäller aktörers intentioner och prioriteringar. Även om aktörerna i varierande grad öppet redovisar sina planer och preferenser, finns det rikligt med tillfällen där aktörerna är föranlåtna att redovisa sina argument.

Avgränsning av tillväxtkapitalet

Ett problem med tillväxtkapitalet är, att det som vi uppfattar det, i så hög grad är bun-

det i redan existerande verksamhet och att därför lite pengar finns till hands för omfördelning. Inga större omfördelningar av resurser har heller skett som ett resultat av RTA, åtminstone inte mellan aktörer och ändamål.

Förväntningar på Näringsdepartementet och centrala myndigheter har knappast uppfyllts. Några återkommande påpekanden är; oklara direktiv, oklar definition av det regionala tillväxtkapitalet, liten insikt i de restriktioner som omger användandet av statliga medel, att statliga medel bara kan användas kortsiktigt (ett år), att man borde ha lättat på restriktionerna som omger arbetsmarknadspolitiken, att departementen måste gå i takt med varandra.

Budskapet från centralt håll om att existerande regelverk ska gälla fullt ut har fått en starkt återhållande inverkan på processen. Regelverken kräver översyn inte minst hos centrala statliga myndigheter men också hos exempelvis LAN. Såsom systemet nu är konstruerat är det illa anpassat för den typ av omprioriteringar och omfördelningar av resurser som låg i själva grundtanken för RTA.

För näringslivet men på den offentliga sektorns villkor

Från företagarkåll uttrycker man en oro för att RTA-arbetet domineras av de offentliga aktörerna och att de formulerar tillväxtfrågorna åt företagen. Från många studerade län noteras dock att de flesta företagen ännu inte är medvetna om RTA och dess syften. Frågan är hur stor betydelse denna överenskommelse har och om förslagen leder till tillväxt när företagen själva inte varit med i tillräcklig utsträckning vid utformningen av programmet. Fackliga företrädare har i hög grad ställt sig bakom en prioritering av ekonomisk tillväxt som motor för regional utveckling. De statliga regionala aktörerna är överlag nöjda med avtalet och det finns till synes en överenskommelse om inriktning av insatserna. Framförallt större kommuner med lång erfarenhet av lokalt operativt näringslivsarbete, uppfattar att RTA-processen är tids- och arbetskrävande i förhållande till utfallet i konkreta tillväxtprojekt.

Fokusering på regionala tillgångar?

I vissa län, men inte alla, har unika regionala tillgångar medvetet (vidare-) utvecklats under arbetet med RTA. Dessa tillgångar är i regel förknippade med en speciell branschstruktur och med högskolans inriktning. Samtidigt är det slående hur lika länens prioriteringar är.

Tillväxtavtalsarbetet har i vissa fall också medfört konflikt mellan dem som vill satsa på att öka tillväxten generellt (i alla branscher) och de som vill använda medlen för att prioritera tillväxten i några få spetsområden/branscher. RTA-arbetet har i flera län vidare förstärkt konflikten mellan länscentrum och periferi och mellan att satsa på hela länet respektive på tillväxtområden.

5. En analys av processen på central nivå

Organisation på departementen för regional tillväxt

RTA-arbetet inom Regeringskansliet (RK) har berört flertalet departement både direkt och genom de organ inom kansliet som inrättats särskilt för arbetet med avtalen. Arbetet

har letts av den s k Tvärdelegationen och av Tvärsekreteriatet. I arbetet har också ingått samarbetsgrupper mellan departementen.

Tvärdelegationen är sammansatt av i huvudsak statssekreterare från samtliga departement utom Försvarsdepartementet. Delegationen har det övergripande ansvaret för processen med regionala tillväxtavtal. Tvärsekreteriatet, organisatoriskt placerat på enheten för infrastruktur och regional tillväxt (IRT) på Näringsdepartementet, har det operativa ansvaret för att driva processen. Sekretariatet rådgör b o l a med en interdepartemental arbetsgrupp (IDA) som består av tjänstemän och vars sammansättning motsvarar Tvärdelegationens. IDA-gruppen består av tjänstemän från Närings-, Utbildnings- och Finansdepartementen, Högskoleverket, NUTEK samt Naturvårdsverket granskade tillväxtavtalen under perioden november 1999 – februari 2000. Varje enskilt kvalitetskrav som ställs på avtalsarbetet belystes av 2-3 personer. Dessa läste samtliga avtal med avseende på det specifika kravet. Varje avtal har lästs också i sin helhet av minst två personer. Granskningsrapporten Tillväxt i hela Sverige (Ds 2000:1) redovisar tjänstemännens iakttagelser och slutsatser. Där konstaterar IDA-gruppen att näringslivets efterfrågan på offentliga tjänster berör fler områden än den traditionella näringspolitiken. Parterna i avtalsarbetet önskar därför kunna diskutera tillväxtfrågor i ett sammanhang, även om åtgärderna behöver hanteras i olika planeringsprocesser. Granskningen visar särskilt att de regionala parterna upplever att det arbetsmarknadspolitiska målet att nedbringa arbetslösheten och den detaljreglering som finns för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna begränsar arbetsmarknadsorganisationens möjligheter att delta som en aktiv part i den regionala näringspolitiken, vars tyngdpunkt ligger på tillväxt och mer långsiktigt ökad sysselsättning.

I det följande refereras erfarenheter och bedömningar av RTA-arbetet inom Regeringskansliet hos centrala verk och myndigheter baserade på samtal med ett urval statssekreterare, departementstjänstemän och representanter för verksledningar. De frågor som behandlats vid samtliga intervjuer gäller:

Propositionen Regional Tillväxt; idéinnehållet
Avgrensningen av tillväxtkapitalet
RTA-processen; riktlinjer, organisation och styrning
Styrning från eget departement
Processen på egna departementet/enheten
Tvärdelegationen och Tvärsekreteriatets arbetssätt
RTA-arbetet ute i länen fram till 15 februari
Genomförandefasen år 2000.

Samordning på regional nivå har fått en bred uppslutning i regeringskansliet

Vid samtliga intervjuade departement ställer man sig bakom syftet med RTA att nå en bättre medelsanvändning genom ökat regionalt samarbete. Man ser RTA som ett tillväxtpolitiskt instrument och därmed också på längre sikt ett sysselsättningspolitiskt sådant. Det bidrar till ökad långsiktighet i det regionala utvecklingsarbetet. RTA uppfattas allmänt som ett steg i rätt riktning genom att tillväxtperspektivet kompletterar den traditionella utjämnande regionalpolitiken.

RTA har initierat en dialog mellan departement och även inom departement. Sammantaget framhålls att inom RK är sättet att arbeta, processen, den stora fördelen med RTA. Samtidigt menar de intervjuade att processen ännu så länge inte har inneburit särskilt mycket av praktisk politikförnyelse. De flesta inom RK tycks se RTA som början av en process som successivt skall utvecklas. Ett arbetssätt som f n också används inom den s k storstadssatsningen.

De regionala partnerskapens ansvar för att ta fram tillväxtprogrammen ser många av de intervjuade i RK som något positivt. Det uppfattas inom RK som en fördel att länen i programform talar om vad de ska göra, i stället för att begära statliga bidrag till projekt. Det påpekas dock på flera håll att det finns ett inbyggt problem i och med att flera regioner vill satsa på samma sak.

De reella samordningsmöjligheterna *inom* regeringskansliet uppfattas emellertid som ganska begränsade, så länge budgetarbetet inte ändras i grunden. Det är få som ser en fördel i att de egna resurserna – på enheten eller departementet – samordnas med andras.

Sammanfattningsvis tycks man således inom regeringskansliet framförallt se samordningsvinster på den regionala nivån, och särskilt när det gäller resurser som länen själva redan förfogar över. Man konstaterar allmänt att länen kommit längre i detta arbete än vad man gjort på central nivå, men framhåller också att förutsättningarna för att komma överens anses, enligt de intervjuade, vara betydligt bättre när det gäller en enda region än när det gäller att överblicka alla regioner i landet.

Diskussion inom RK om avvägningar mellan nationella mål och regionala intressen

Många har uppfattat att nationella mål och regionala prioriteringar ibland står i konflikt med varandra, vilket i vissa avseenden hämmat den sektorsövergripande samverkan på nationell nivå. På fackdepartementen värnar man om de nationella uppgifter som man har att genomföra och det uppfattas som självklart att stora politikområden som riktar sig till individer självklart inte bör diskuteras i tillväxtavtalen för regional utveckling.

RTA-processen i RK har inte vägletts av en tydlig strategi

Det finns en utbredd uppfattning inom flera departement att det från början saknades en långsiktig övergripande strategi för RTA. Idén lanserades utan att dess konsekvenser varit så genomtänkta. Arbetet i starten med lanseringen var inte tillräckligt djup för att skapa förståelse för de olika aktörernas villkor. Förankringen blev därmed ganska begränsad inom stora delar av regeringskansliet. Tidsschemat uppges också ha varit lite för forcerat från regeringens sida.

Många menar att RTA fortfarande är otydligt, det måste kommuniceras bättre. Mycket talar för att en nödvändig och tydligare kommunikation om avsikten och möjligheterna vad som kan göras inom ramen för RTA bör ske genom ett uttalande från hela regeringen. Det framhålls att det nu finns ett behov av att klara ut vad som är regeringens ambition med RTA. Detta kan måhända leda till en ökad intensitet i arbetet.

En fråga som man ställer sig är om det processororienterade arbetssätt som påbörjats kan överföras till övrigt arbete i RK och hur detta skall ske. Man menar att förväntningarna på RTA var stora och en del har infriats. Det representerar ett nytt sätt att arbeta - ett förnyelsearbete med statliga resurser. Det är därför viktigt att regeringen ger en tydlig signal att RTA är det sätt på vilket man fortsättningsvis kommer att arbeta när det gäller tillväxtfrågor gentemot länen. Viktigast nu på kort sikt är enligt samma källa att arbeta på ett processororienterat sätt i motsatt till traditionell budgetering. Det är således viktigt att öka förtroendet mellan region och central nivå.

En omtalad hotbild ligger i att avtalen ges en alltför tung myndighetsstruktur. Mera tyngd måste ligga på partnerskapen men ändå tillåta stora lokala variationer. I denna avvägning måste RK spela en aktiv och sammanhållande roll, menar man.

RTA har introducerat en ny budgetdiskussion på tvärs över sektorer. Diskussionen om ändringar i regelverk har tonats ned

Diskussionerna om tillväxtkapitalets innehåll och avgränsning har varit intensiva både inom och mellan departement. En tjänsteman menar att marknadsföringen av RTA delvis har varit missvisande då det ej framgått hur låsta vissa resurser inom tillväxtkapitalet i själva verket är. Tillväxtkapitalet beskrevs till en början som större än det är. Särskilt inom arbetsmarknadsområdet visade sig att ca 70 % av medlen är låsta och kan inte, kortsiktigt, ges annan användning. Detta hade enligt de intervjuade ingen riktigt tänkt på varken centralt eller regionalt när riktlinjerna drogs upp respektive när de diskuterat hur tillväxtkapitalet ska användas. Sammanfattningsvis har bristande klarhet och kännedom om de begränsningar som medelsanvändningen omgärdas av orsakat mycket missförstånd, både inom regeringskansliet och i länen.

Tillspetsat kan man säga att synen på tillväxtkapitalets avgränsning liknar en kamp om resurser där var och en strävar efter att freda egna resurser och några parter söker komma åt andras. Ett par departement uppger att de har lyckats väl med att freda sina resurser genom att betona nationella mål och ställa dessa i kontrast till snävt regionala mål. Det hänvisas därvid till att kapitalet inom dessa sektorer är bundet till ett regelverk som inte ens ger utrymme för förhandlingar. Generellt sett inom regeringskansliet förefaller diskussioner om ändringar i regelverk eller nationella omprioriteringar ha tonats ned till förmån för fokusering, dels på den regionala nivån, dels på själva processen.

På flera fackdepartement har arbetet främst inneburit att försvara och förklara existerande regelsystem

Inom ett par fackdepartement uppges mycket av arbetet ha gått ut på att förklara existerande regelsystem för böla Tvärsekreteriatet. Flera fackdepartement har emellertid haft svårt att hinna med och att prioritera RTA-arbetet. Nyttan av RTA-arbetet har där inte heller uppfattats som särskilt stor utom för enskilda tjänstemän, genom ett lödigare informationsutbyte.

Intervjuer på fackdepartement pekar på att det är svårt att lyfta in en verksamhet som högskolan i RTA. Inriktningen av högskolans verksamhet skall enligt de intervjuade främst styras av deras nationella och internationella uppdrag och inte av regionala överväganden. Högskolorna arbetar dock redan sedan tidigare med tredje uppgiften i sina regioner, så detta är menar de intervjuade inget nytt. Samarbete mellan universi-

tet/högskolor och länens utvecklingsarbete kan redan nu utformas under förutsättning att detta ligger inom den egna ramen och verksamhetsmålet. Det kan emellertid, menar man, vara tveksamt att ta in t.ex. nya, RTA-utvecklade, utbildningar inom högskoleverksamheten bara för att de anses täcka behov inom RTA-ramen i länen. Nya utbildningar måste kvalificera sig på vedertaget sätt och behandlas av universitetens och högskolornas styrelser, och därefter vidare till högskoleverk och departement och i denna process bedömas på vanligt sätt.

Mycket av arbetet fram till våren 1999 gick, enligt de intervjuade, åt till att förklara orsaken till att resurser för vuxenutbildning knappast kan definieras som regionalt tillväxtkapital. Det främsta skälet är att det är kommunerna som förfogar över pengarna. Det hindrar inte att kommunerna av eget intresse kan samarbeta mera med gemensamma program för vuxenutbildning.

De personalresurser som tilldelats RTA-processen på fackdepartementen har varit begränsade. Detta begränsar också förankringen av RTA-arbetet i RK

Inte på något departement har RTA inneburit något genomgripande nytt arbetssätt. Det är oftast enstaka personer som följt arbetet och det har knappast förankrats särskilt hos enhetsledning och andra tjänstemän. Från ett par departement antyds att den politiska ledningen visar ett svalt intresse för RTA och prioriterar den nationellt motiverade sektorspolitiken.

Vid flera departement menar man att RTA har skapat bättre kommunikation mellan enheter. Kännedom och förståelse mellan enheter uppges där som ett påtagligt mervärde i processen. I och med RTA har det funnits tydliga frågor att samarbeta om, framförallt i samband med kvalitetsgranskningen av samtliga läns tillväxtavtal. Det har funnits möjligheter att förklara de egna systemen för andra fackdepartement. Samtidigt tycks konsistensgranskningen till stora delar skett ur ett snävt sektorsperspektiv på respektive fackdepartement.

Vid de flesta departement utöver Näringsdepartementet har RTA inte varit någon stor del av arbetet under det senaste året. En grundprincip som tidigt knäslattes på flera departement är dock att se möjligheter och bevaka arbetet positivt. Endast begränsade resurser har dock lagts på arbetet med RTA och utöver Näringsdepartementet är det inget departement som tagit på sig någon drivande roll i sammanhanget. Mest intensivt var engagemanget på de flesta håll under budgetprocessen då arbetet gällde redovisning av tillväxtkapital inom olika sektorer.

RTA har hittills inte påverkat olika enheters arbete särskilt påtagligt. RTA-arbetet på enheterna har koncentrerats till dem som t.ex. via IDA-gruppen har arbetat med RTA. Vid några enheter inom tre departement har en tjänsteman haft 25 % av sin tjänst avsatt för RTA-arbetet. Dessa tjänstemän har varit de enda på sina respektive avdelningar som haft en sådan lösning och har ingått i ett utvidgat tvärsektariat. Många av dessa tjänstemän påpekar svårigheter i avvägning och prioritering mellan arbetsuppgifter. Det uttrycks viss kritik mot lösningen. Man menar att engagemanget borde ha varit mer helhjärtat. Den främsta svårigheten är dels att övriga på enheten inte arbetar med RTA, dels att kunskaper och därmed intresse för RTA har varit lågt på flera enheter och enhetsledningar.

Det finns dock andra observationer. På en enhet har både engagemang och intresse varit stort, vilket varit motiverat av att stora delar av enhetens budgetmedel ingår i tillväxtkapitalet. Just den enhetens inställning till RTA-arbetet har förändrats något över tid. Det beror främst på att resultatet av en försöksverksamhet inte visade sig hålla måttet. I början såg det ut som en bra idé, men utvärderingarna av försöken visade på en annan bild. Försöken hade inte givit några bra resultat och dessutom har revisioner visat att medel har missbrukats då regelverket har åsidosatts i vissa regioner. Möjligheterna att använda medlen på ett friare sätt har därför dragits tillbaka. Direktiv som gått ut påtalar nu att verksamhet skall hållas inom regelverket – och denna uppmaning är tydligare och kraftfullare än någonsin. De hårda skrivningarna i direktiven i anslutning till budgetpropositionen om det fortsatta RTA-arbetet ska ses i ljuset av de negativa erfarenheterna från dessa försök.

Sammanfattningsvis uppges RTA-arbetet på flera håll lida brist på uppbackning inom RK. Det grundar sig på både oklara direktiv och oklara mandat för de personer som arbetar med processen. Det har på något håll också uppfattats finnas ett visst motstånd från enhetsledningen. En uppfattning på vissa enheter är att RTA snarare stör än stöder ordinarie arbete. På en enhet uttrycks det t o m mycket förenklat som att ”RTA närmast har varit och fortfarande är en icke-fråga på enheten”. Allmänt upplevs det också som svårt att samordna RTA med övrigt arbete inom samma fält som pågår internt på respektive departement, dvs propositionsarbete etc. Det uppges också kommit att ha varit dålig tidpassning mellan RTAs olika moment och övrigt näraliggande arbete på enheten. Vår konklusion är att det generellt i RTA-processen behövs stramare riktlinjer och större mått av integration i enheternas inre arbete.

Samordningsbehov inte minst inom Näringsdepartementet

Inte minst *inom* Näringsdepartementet har RTA tydliggjort målkonflikter och väckt frågor om behovet att ändra på regelverk. Inom departementet finns ett antal politikområden som berörs av RTA och som måste hanteras och samordnas. Flera av de intervjuade påpekar att innan detta fungerar är tanken på ett vidare sektorsövergripande samarbete mer avlägset.

Vid intervjuerna är det flera som menar att IRT som svarar för RTA-arbetet och andra enheter inom Näringsdepartementet tycks ha haft olika syn på RTA. Flera menar ändå att samarbetet inom Näringsdepartementet har gått allt bättre under RTA-processen.

Tveksamhet om RK skall ha det operativa ansvaret för att genomföra RTA

Näringsdepartementet har i flera intervjuer kritiserats för hur man lett arbetet med RTA. Bl a hävdas att signalerna till länen varit motstridiga. Detta förmodas i sin tur ha att göra med att de olika (politiska) huvudmännen för respektive enhet uppfattas givit olika signaler om arbetet med RTA.

Det finns de som menar att regeringskansliets roll som verksamhetsansvarig knappast är rimlig med hänsyn till begränsade personella resurser. Frågan är också om RK skall syssla med metodfrågor, vilket det till en del blivit. Flera intervjuade menar att en speciell delegation för genomförandet borde ha tillsatts. En vanlig uppfattning är att regeringens roll är att föreslå strategi, sedan bör andra ta över genomförandet. När det gäller RTA så har detta inte varit fallet. Beträffande Näringsdepartementet uppges

också att personförändringar i enhetsledningen gjort att arbetet lidit brist på kontinuitet.

Tvärdelegationen en arena för samordningsdiskussioner, men oklar roll för styrning av processen

Inom regeringskansliet arbetar Tvärdelegationen huvudsakligen med RTA. Den bygger i hög grad på det arbete som bereds på tjänstemannanivå. Delegationen ser själv sin roll som att uppmuntra, stödja och ta hand om förslag – både från IDA-gruppen. En styrka är att man har ett bra nätverk inom departementen. Enligt flera intervjuade har samarbetet mellan departementen genom IDA fungerat väl. Det har varit aktivt och kreativt. Det skiljer sig såtillvida från många andra tvärdepartementala grupperingar som funnits och finns.

Diskussionen i statssekreterargruppen har präglats av en positiv anda. Det uppges inte finnas mycket av den revirbevakning som ibland präglar interdepartementala grupper. Samtidigt finner många att det är svårt att sätta fingret på vad som är i fokus för delegationens arbete idag, då den inte är processägare utan bara följer processen. Gruppen arbetar inte intensivt med detta, men med ökande intresse. Målsättningen upplevs fortfarande som oklar. Sektorssamordningen fortsätter att vara otydlig och frihetsgraderna för regionalt inflytande är ännu långt ifrån utklarade.

Enligt intervjuerna ifrågasätts dock utvecklingen mot ett ”partnerskap på RK-nivå”. Man menar att arbetet i framtiden som tidigare måste gå via fackdepartementen. Flera intervjuade uppfattar det som svårt att bedöma hur RTA påverkat relationerna mellan departementen.

Enligt flera politiskt tillsatta tjänstemän leds delegationen och dess arbete på utmärkt sätt. Men ändå ger ett betydande antal av intervjupersonerna uttryck för att RTA-processen i sin helhet lider av bristen på ledning och styrning, eller om man så vill politisk uppbackning. En del säger samtidigt att sektorssamverkan på departementsnivå dock inte är nytt. Det pågår flera parallella grupper. Det framhålls också att erfarenheten är att de efter en tid har de en tendens att klinga av.

Sammanfattningsvis fungerar Tvärdelegationen som ett diskussionsforum. Delegationens roll för att styra RTA-processen är emellertid oklar. Framförallt behövs det en genomgripande diskussion och ställningstagande över hur stort det regionala inflytandet över statliga resurser kan och bör vara på olika utgiftsområden.

Tvärsekreterariatet har drivit arbetet både inom RK och gentemot länen

Tvärsekreterariatet har enligt samstämmiga uppgifter från intervjuade gjort ett energiskt och bra arbete. Det gäller både inom RK och utåt mot länen. Det har drivit processen framåt. Tvärsekreterariatet har också gjort ett stort och betydande arbete med regleringsbrevna beträffande RTA. Sekretariatets roll uppfattas emellertid som oklar av vissa. Ibland har det enligt intervjuade inom RK givit regionerna intrycket av att de är fria att välja sin egen process, ibland har det kommit med signaler om styrning. ”Det är för mycket ’vet ej’ till svar”, säger en tjänsteman. Sekretariatet har vidare som de intervjuade framhåller ingen kapacitet att hantera förslag till regeländringar. Från en del

departement frågar man sig om Tvärsekreterariatets svårigheter att ge klara besked bottnar i en otillräcklig uppbackning från politiskt håll på Näringsdepartementet.

Vid flera departement menar man att beredningsprocessen ibland har gått lite för fort inom RK. Det har lett till vad som beskrivs som ”konstiga” förhandlingar mellan IRT och Finansdepartementets budgetavdelning. En reflektion från vår sida är här att det kan vara ett resultat av att ett nytt territoriellt synsätt på budgetarbetet med nödvändighet bryter mot ett inarbetat sektoriellt synsätt.

Sammanfattningsvis har Tvärsekreterariatet arbetat aktivt men med stora arbetsuppgifter och små resurser. Mycket talar för att Tvärsekreterariatet har fått ta på sig ett större ansvar för att driva RTA-processen både inom RK och gentemot länen än dess operativa mandat omfattar.

Inom RK uppfattas RTA-arbetet i regionerna som en bra bas för regionalt utvecklingsarbete

RTA sett som en alternativ utvecklingsmodell uppfattas som intressant. De regionala partnerskapen är en ny arena för aktörerna i stället för den historiskt traditionella planeringen inom länen med bibehållen arena inom befintliga strukturer. Speciellt är tanken på ett annat sektorsövergripande arbetssätt intressant även om detta säkert är lättare på länsnivå än på den centrala nivån. Flera tjänstemän menar att man också har kommit längre med detta inom länen än inom regeringskansliet.

De flesta departement har inte haft direkta kontakter med regionerna. De personer som granskat RTA har emellertid satt sig in i enskilda läns program. De har framförallt slagits av det svaga engagemanget från näringslivet. Man hade högre ställda förväntningar på detta men det verkar som om de inte bidragit i nämnvärd uppfattning. För några enheter inom regeringskansliet har RTA givit nya regionala kontakter – dessa enheter har fått en helt annan dialog med regionerna – denna relation fanns i princip inte tidigare.

Enligt en tjänsteman har RTA-arbetet ute i regionerna för mycket av karaktären: att riva ner och bygga upp. ”Man tänker inte på att existerande system och regler oftast är välgrundade.” Åtgärden ”En dörr in” som föreslås av många partnerskap är i och för sig en bra idé. Men inget nytt – det har man diskuterat i regeringskansliet länge. Det är enligt denne tjänsteman mycket av traditionellt tänkande i förslagen från länen. Dessutom finns det okunnighet ute i länen om pågående arbete på departementen när det gäller propositioner m m.

När det gäller förslagen till regeländringar från olika län finns det enligt flera tillfrågade på RK relativt få nya bra idéer. Det framhålls också att det råder stor okunnighet i länen om EU-rätten. I detta avseende är den centrala nivån bättre underrättad.

En fråga som man ställt sig vid granskningen av programmen är var det nya näringslivet kommer in? Mest bygger man vidare på gammalt. Vissa program innehåller dessutom mycket som ligger utanför tillväxtpolitiken. Några få regioner har kontaktat RK angående föreslagna projekt och därvid hänvisat till RTA. Mycket talar dock, enligt denne tjänsteman, för att förslagen kunde ha kommit ändå. Ofta är det traditio-

nella partnerskap ute i länen. Ofta samma idéer som kommer från många län. Partnerskapen antas ändå vara bra på att bilda informella nätverk.

Vid intervjuerna har det framkommit att man anser att flera läns avtalsförslag innehåller förslag till insatser som kan strida mot olika regelverk, såsom EUs statsstödsregler. Detta har man noterat inom RK, men ännu inte återfört till resp. län.

Enligt en grupp intervjuade departementstjänstemän finns det ett antal andra problem inbyggda i RTA-processen: Omvärldsanalyserna har varit av begränsad omfattning. Det gäller också oförmågan att göra ordentliga prioriteringar t.ex. inom kommuner och landsting. Det finns också stora brister på samverkan mellan kommuner. Vidare menar man att näringslivets engagemang ju var ett huvudsyfte men detta har inte kommit till stånd i förväntad omfattning. Om det hade lyckats så hade det givit ett stort mervärde. Hindren som ligger i regelverken har ofta förstörats och kanske tagits som ursäkt för uteblivna åtgärder. Ofta är de legala hindren inte så stora – de största är de mentala hindren, dvs länen uppfattar hindren som större än vad de är.

Sammanfattningsvis finns det således flera skeptiska synpunkter på arbetet i regionerna representerade bland dem vi intervjuat. Vårt intryck är att det delvis har sin grund i att tjänstemännen hittills till största delen följt arbetet genom att granska de skriftliga avtalsdokumenten. Det pekar också på att informationen om pågående arbete på departementen endast i ringa utsträckning sprids till regionerna.

Synpunkter på Tillväxtavtalens framtid

Vid flera enheter inom regeringskansliet menar man att RTAs framtid är svårt att uttala sig om. Det kan – enligt en del intervjuade – kanske bli något som inlemmas i ordinarie arbete. Det anses på de flesta håll definitivt något som är värt att arbeta vidare med. Det innebär att de flesta anser att RTA bör fortsätta som verksamhet och arbetsform. På fackdepartementen anser man att det är Tvärsekreterariatets uppgift att ta initiativ till det fortsatta arbetet.

Vid ett departement är man lätt pessimistisk, men påpekar att den press arbetet givit på senare tid kanske kan vara en slags uppmuntran. Man menar här att det är för tidigt att säga om RTA kommer att bidra till tillväxt, men att goda exempel finns i regionerna.

Nyckeln till fortsatt framgång för RTA-processen sammanfattas av en av de intervjuade i RK på följande sätt: ”Det viktiga är nu att visa uthållighet och peka på bra resultat!”

Fackdepartementens direktiv åt underställda myndigheter har varit få och allmänt hållna

Regeringen och departementen har i första hand styrt myndigheterna genom regeringsskrivelsen, men också muntligt vid kontakter och överläggningar. Styrningen av myndigheterna från departementens sida har dels skett skriftligt, dels muntligt vid diskussionerna med resp. verksledning. De enda skriftliga direktiv, enligt vad vi fått fram, är de som återfinns i skrivelsen från regeringen till myndigheterna om det fortsatta RTA-arbetet i anslutning till budgetpropositionen och i regleringsbrevet.

Myndigheterna var inledningsvis avvaktande, men tar nu alltmera aktiv del i RTA-processen i dialog med länen

Inom ramen för vårt uppdrag har vi också intervjuat företrädare för fyra centrala verk och organ om deras medverkan i, erfarenheter av och syn på RTA och arbetet med det.

De studerade centrala verkens och organens förhållningssätt till RTA kan grovt delas upp i två grupper av agerande. Den ena gruppen (Exportrådet, Energimyndigheten) har intagit en avvaktande attityd och mer sett RTA som en kommande möjlighet att eventuellt finna nya uppdrag av intresse för den egna verksamheten. Den andra gruppen utgörs av de verk som sett ett intresse i RTA även för egen del och i utvecklingen av den egna verksamheten. Den andra gruppen utgörs av de verk som sett ett intresse i RTA även för egen del och i utvecklingen av den egna verksamheten och därför mera aktivt velat spela en roll i själva processen i arbetet med RTA (NUTEK, AMS)

Två av de fackorgan – utöver AMS och NUTEK - vi studerat har haft en begränsad roll i RTAs inledande skeden. Direktiven om deras medverkan från departementen har varit allmänt hållna. Myndigheterna har därför avvaktat. Representanter för myndigheterna har deltagit i seminarier och andra aktiviteter som Näringsdepartementet anordnat. Man har där medverkat som seminarieledare, suttit med i paneler och svarat på frågor om hur man kan delta i länens arbete med RTA. I några fall har länen tagit initiativ till samarbete direkt eller via organisationer som ALMI, i regel för att undersöka möjligheterna till finansiering av bestämda projekt. Ingen av de studerade myndigheterna har en egen regional organisation.

Myndigheterna ser i huvudsak positivt på RTA, som ett instrument för regionerna att i programform deklarerar sina mera långsiktiga prioriteringar. Myndigheterna uppfattar att RTA ska leda till att resurserna inom länen samlas och koncentreras. Man ser RTA som ett bra forum för aktörerna på länsnivå att diskutera och samlas kring prioriterade insatser. Det förväntas leda till högre tillväxt och bättre resursanvändning. I några av de län där dessa myndigheter deltagit i RTA-arbetet har det också skett samordning och kraftsamling till några insatser. I flera län fortsätter det emellertid enligt dessa myndigheters uppfattning i gamla hjulspår och att länen sprider sina resurser på flera aktörer och insatsområden. Ingen av de studerade myndigheterna uppfattar att RTA, som man inledningsvis trott, har lett till ökad samordning på central nivå. Från myndigheternas sida har man i vissa fall ställt sig frågan om hur det nationella intresset skall tillvaratas, när flera av länen prioriterar utifrån sina länsvisa intressen. Vidare ser de en fara i dubbleringar m m genom att flera län planerar och genomför precis samma insatser.

Under genomförandefasen år 2000 och framöver av RTA ser myndigheterna i första hand sin medverkan som att ställa sin kompetens till förfogande. Projekt av förstudiekaraktär har man kunnat vara med och medfinansiera genom att de fått särskilda medel t.ex. från Östersjömiljarden. Det har främst inneburit att de kunnat ställa resurser, främst personer till förfogande. När det kommer till projekt kan myndigheterna inte alltid vara med och medfinansiera utan behöver ibland tvärtom debitera sin medverkan. De anser sig visserligen kunna delta i diskussioner på åtgärdsnivå, men man kan inte binda sig för att delta i annat än konkreta projektförslag. Det är som man uttrycker det svårt att sätta av resurser för att finansiera annat än konkreta projektförslag.

I de studerade myndigheterna har man påbörjat ett arbete för att sätta in större delen av organisationen i RTA-arbetet. I ett fall utvecklas en existerande enhet för extern kommunikation till att dels förankra RTA inåt i den egna organisationen, dels upprätthålla kontakterna med regionerna, näringslivet och samhället i stort. Man menar på den myndigheten att RTA fungerat som en katalysator för att utveckla denna delvis nya roll för myndigheten. Det är främst berörda enheter inom dessa organisationer som deltagit, ledningarna har överlag varit rätt passiva.

AMV central och regional nivå i otakt?

Inledningsvis förhöll sig AMS enligt vår bedömning ganska avvaktande i RTA-arbetet samtidigt som stora förväntningar fanns ute i länen på AMS som aktiv part i arbetet. I den nya organisationen inom AMS fanns en ambition att spela en mera aktiv roll och därför byggdes så småningom upp ett nätverk med särskilda kontaktpersoner inom varje LAN i avsikt att bredda kunskapen i organisationen om RTA och verka för en mera aktiv roll i RTA-processen. I starten av RTA fanns olika uppfattningar om vad detta gick ut på och hur t ex tillväxtkapitalet skulle tolkas och avsikten med nätverket var bl a att försöka räta ut och kommunicera innebörden av RTA inom organisationen. Inledningsvis var LAN-direktörerna direkt engagerade i detta arbete och i detta nätverk inom AMV. När deras roll så småningom mera operativt delegerades ut i organisationen blev det svårare att från AMS centralt driva RTA-arbetet offensivt.

AMS menar att det tvärsektoriella arbetet fungerar bäst på regional nivå där man har erfarenhet av att arbeta på detta sätt och rollen i de regionala partnerskapen fanns tidigt på plats i arbetet. AMS menar att på central nivå är ett sådant arbetssätt inte lika självklart, bl a saknar man här kontakter med utbildningssektorn i RTA-arbetet.

Från hösten 1999 blev det tydligt att AMS skulle koncentrera och prioritera sina insatser mot individinriktade åtgärder. Bakgrunden var bl a den kritik som riktades mot de tidigare frilänsförsöken och användningen av otraditionella medel. AMS upplevde samtidigt att förväntningarna från regionerna i början av RTA-arbetet om fria medel från AMS var mycket höga, men menar man inom AMS, orealistiska. Budgetdirektiven från 1999 att styra en del av inriktningen av AMS budget på länsnivå och inte dela ut allt till kontoren har i stället för minskad bindning av medel på lokal nivå snarare lett till ökad sådan. En del av problematiken synes vara organisationen inom AMV med AMS, LAN och Af som egna myndigheter; man har så att säga "egna myndigheter inom AMV:s organisation". Ett annat problem verkar vara att utvecklingen och metodfrågor, t ex när det gäller uppföljning inom arbetsmarknadsområdet, inte riktigt hängt med motsvarande utveckling inom näringslivet. Som exempel kan nämnas svårigheter med uppföljningen av resultat av satsningar med otraditionella medel

När det gäller fortsättningen av RTA-arbetet menar AMS att det återstår en hel del arbete med att klargöra vad som menas med individinriktade åtgärder – i RTA-sammanhang. AMS dialog går fortfarande i huvudsak via kontaktpersoner i nätverken i detta sammanhang.

NUTEKs arbete med RTA under finansieringsfasen

Regeringen uppdrog åt NUTEK att medverka i överläggningar kring det regionala tillväxtavtalets innehåll, genomförande och finansiering. I uppdraget har ingått att ställa myndigheternas sakkunskap och kompetens till förfogande för regionernas arbete. NUTEK har också givit länen metodstöd när det gäller analyser, prioriteringar och formulering av mål och syfte för att underlätta framtagandet av de program som ska ligga till grund för avtalen. I budgetpropositionen (prop 1999/2000:1 bilaga 24) för år 2000 har regeringen dessutom lagt fast att NUTEK successivt ska inarbeta ett regionalt näringspolitiskt perspektiv i hela verksamheten.

I september 1999 inledde NUTEK en dialog med regionerna. För dessa samtal har verket byggt upp en regional förhandlingsorganisation som består av sex dialoggrupper. Varje grupp leds av en ordförande och bemannas i övrigt med sakkunniga hemmahörande i samtliga sakavdelningar på NUTEK. Respektive dialoggrupp har till huvuduppgift att för NUTEKs del föra dialog med den part som det regionala partnerskapet utsett för dialogen. Diskussionen har omfattat regionens förslag till regionalt tillväxtavtal såväl i dess helhet som i de delar som berör NUTEKs kärnområden. Man menar från NUTEKs sida att RTA har inneburit en närmast unik möjlighet till samordning mellan enheter inom hela myndigheten.

I november 1999 redovisade NUTEK sina preliminära ställningstaganden och överenskommelser som följt av dialogen med länen/regionerna. Under perioden fram till den 15 februari 2000 fördes fördjupade dialoger mellan parterna inom de områden som tagits upp till behandling.

NUTEK länkar arbetet med RTA till den tillväxtvision som myndigheten formulerade 1999 och som fokuserar på fyra kärnområden; bra entreprenörskap, kunniga människor, dynamiska innovationssystem och starka regioner. NUTEK menar således att dessa kärnområden också är övergripande kriterier för verkets medverkan i genomförande av åtgärder inom regionala tillväxtavtal. NUTEK bedömer också att visionen ligger väl i linje med tillväxtavtalens syfte att skapa tillväxt med fler och växande företag samt ökande sysselsättning i hela Sverige.

NUTEKs medverkan genom kompetensstöd och medfinansiering i åtgärder inom RTA har värderats efter följande kriterier: Åtgärden ska ha tydlig tillväxtorientering. Samverkan och nätverk är centralt i genomförandet. Privata och offentliga aktörer bör medverka. Insatserna ska vara kopplade till en samlad strategi som bygger på regionens förutsättningar och ger en bestämd utveckling av kunskapsmiljön i regionen. Åtgärden ska passa in och vara förankrade i en nationell strategi på området. NUTEK prioriterar systempåverkande satsningar som har synergieffekter. De horisontella aspekterna jämställdhet och miljö skall beaktas fullt ut.

Sammanfattningsvis menar man på NUTEK att RTA-arbetet ligger centralt i myndighetens uppdrag och det har skett ett omfattande arbete både för att förankra processen internt och att utveckla kontakter med länen. Myndigheten har sammanställt en avsiktsförklaring gällande sin medverkan till finansiering och kompetensstöd för projekt inom länets tillväxtavtal.

6. Slutsatser och rekommendationer

Sammanfattande slutsatser

I och med att de regionala tillväxtavtalen överlämnades till regeringen i februari 2000 hade ett till stora delar nytt sätt att bedriva regionalt utvecklingsarbete introducerats i Sverige. Det började knappt två år tidigare genom regeringens inbjudan till regionerna. Målet för tillväxtavtalen angavs där till att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män. De regionala tillväxtavtalen syftar till effektivare samordning mellan politikområden och sektorer. Utgångspunkter för arbetet med avtalen är att det regionala inflytandet över näringspolitiken skall öka och att tillgängliga resurser skall användas mer flexibelt.

De regionala avtal som överlämnades till regeringen markerar naturligtvis bara början av arbetet. Samtidigt är det dessutom endast en del av hittills uppnådda resultat. Det hittillsvarande viktigaste resultatet av RTA är enligt vår uppfattning den process som utvecklats i första hand på regional nivå med nya former över kompetensgränser och en framväxande gemensam handlingsram inom vilken tillväxtarbetet kan utvecklas.

Regeringens riktlinjer i det ursprungliga erbjudandet till länen vara mycket öppna. Det uppfattades därför att RTA gav möjlighet till avtalsområden som ur olika aspekter var gränsöverskridande och till att lokalt och regionalt vara med och besluta om att använda statliga anslag på otraditionellt sätt. I samband med att kompletterande riktlinjer i anslutning till 2000 års budget lades fram förändrades stämningssläget. I många län tolkades riktlinjerna som en strategiförändring från regeringens sida. En konsekvens av detta var att framförallt länsstyrelserna, men också LAN, på många håll tolkade de nya riktlinjerna om att regelverket rörande olika anslag skulle gälla fullt ut som att inget experimenterande alls tilläts.

De kompletterande riktlinjerna ger emellertid, enligt vår bedömning, inte grund för de långtgående tolkningar som gjordes på länsnivå. Att så ändå skedde förklaras främst av bristande kommunikation med och information till den lokala nivån och länen från den nationella nivån.

Vår studie i sju län av de processer som lett fram till färdiga avtal om finansiering pekar generellt på att en rad lärdomar vunnits ut i regionerna. Ett mervärde är att sättet att arbeta i länen med tillväxtfrågor har upplevts som positivt och gör så fortfarande i de flesta län. Det har kommit till stånd nya processer i form av bättre samarbete över myndighetsgränser i länen och lokalt. Det sker också en gradvis ökad insikt i näringslivets och företagens behov. Det är en läroprocess som behöver stimuleras för att fortgå också under genomförandet. Det ofta intensiva och tidskrävande samarbetet under programfasen kan annars åter börja fragmenteras.

Också kommunerna har i viss utsträckning utvecklat ett bättre internt och mellankommunalt samarbete som ett resultat av tillväxtavtalen. Men de har också lärt sig att det inte är lätt att arbeta över länsgränser och inte heller i mer självständiga kommungrupper.

RTA-arbetet i länen når emellertid knappast upp till regeringens inledande ambitioner. Den förklaring vi vill peka på är att förutsättningarna delvis var otydliga, agerandet

under genomförandet uppfattades i länen som inkonsekvent och förankringen centralt på fackdepartement och myndigheter var ibland svag. Krav på konsensus inom de regionala partnerskapen leder visserligen till bättre förankring, men också till risk för ökad slutenhet. Kompromissande mellan olika synsätt på tillväxt i näringslivet riskerar att medföra otydliga prioriteringsgrunder.

Kravet på avtalens fullständighet kan leda till formellt tydliga avtal och insats- och åtgärdsstrukturer, men med osäkerhet om förutsättningarna för effektivt genomförande. Det innebär risk för framtida svårigheter att på projektnivå skapa nödvändig finansiering.

Ett större mått av programtänkande har vuxit fram i alla län. Det ger en ram både kring de nya åtgärds- och projektförslag som genererats inom RTA-processen och de tidigare mer disparata projekten i olika delar av länen. Det står dock klart att ett fullt etablerat programtänkande, där politiker och tjänstemän i offentliga myndigheter efter diskussioner i partnerskapen styr programmens huvudinriktningar men överlåter idéer, genomförande och projektutveckling på andra parter, ännu inte är inom synhåll i något län.

Ett problem med tillväxtkapitalet är att det i så hög grad är bundet i redan existerande verksamhet och att därför lite pengar finns till hands för omfördelning. Inga större omfördelningar av resurser har ännu skett som ett resultat av RTA, åtminstone inte mellan aktörer och ändamål.

Länens förväntningar på Näringsdepartementet och centrala myndigheter har knappast uppfyllts. I länen pekar man på oklara direktiv och oklar definition av det regionala tillväxtkapitalet. Länen pekar också på vad man uppfattar som liten insikt i de restriktioner som omger användandet av statliga medel och som fördelas via sektorsmyndigheterna och att statliga medel bara kan användas kortsiktigt ett år i sänder. Aktörer i länen betonar att man borde lättat på restriktionerna som omger arbetsmarknadspolitiken och överhuvudtaget att samarbetet på den centrala nivån måste fungera bättre.

RTA-arbetet i länen har i stor utsträckning drivits av offentliga aktörer och genom tjänstemännens arbete. Företagen uttrycker en oro för att RTA-arbetet domineras av de offentliga aktörerna och att de formulerar tillväxtfrågorna åt företagen. Från många studerade län noteras att de flesta företagen ännu inte är medvetna om RTA och dess syften. Frågan är därför hur stor betydelse denna överenskommelse har och om förslagen leder till tillväxt när företagen själva inte varit med i tillräcklig utsträckning vid utformningen av programmet. Fackliga företrädare har, i den utsträckning de deltagit i arbetet, ställt sig bakom en prioritering av ekonomisk tillväxt som motor för regional utveckling. Framförallt större kommuner med lång erfarenhet av lokalt operativt näringslivsarbete, uppfattar att RTA-processen är tids- och arbetskrävande i förhållande till utfallet i konkreta tillväxtprojekt.

I vissa län, men inte alla, har unika regionala förutsättningar och tillgångar medvetet utvecklats under arbetet med RTA. Dessa tillgångar är i regel förknippade med en speciell branschstruktur och med högskolans inriktning. Samtidigt är det slående hur lika länens prioriteringar är.

Vår studie av RTA-arbetet inom regeringskansliet (RK), hos centrala verk och myndigheter är baserad på samtal med ett urval statssekreterare, departementstjänstemän och verksledningar och pekar på följande slutsatser:

Vid samtliga departement ställer man sig bakom syftet med RTA att nå en bättre medelsanvändning genom ökat regionalt samarbete. Man ser RTA som ett tillväxtpolitiskt instrument och därmed också på längre sikt ett sysselsättningspolitiskt sådant. Det bidrar till ökad långsiktighet i det regionala utvecklingsarbetet. RTAs tillväxtperspektiv kompletterar den traditionella utjämnande regionalpolitiken. Beträktat från den centrala nivån ser man paradoxalt nog framförallt samordningsvinster på den regionala nivån, och särskilt när det gäller resurser som länen själva redan förfogar över. Man konstaterar allmänt att länen kommit längre i detta arbete än vad man gjort på central nivå, men framhåller också att förutsättningarna för att komma överens är betydligt bättre när det gäller en enda region än när det gäller att överblicka alla regioner i landet. Tvärsektoriellt arbete inom RK uppfattas av de flesta som en viktig men svår uppgift.

RTA har ändå initierat en dialog mellan departement och även inom departement. Sammantaget framhålls att inom regeringskansliet är sättet att arbeta, processen, den stora fördelen med RTA. Samtidigt menar de intervjuade att processen ännu så länge inte har inneburit särskilt mycket av praktisk politikförnyelse. De flesta inom RK tycks se RTA som början av en process som successivt behöver utvecklas.

Målkonflikter mellan nationella mål och RTA-processen uppfattas på flera departement som de potentiellt största svårigheterna. Det finns starka nationellt motiverade och/eller individinriktade uppgifter inom varje departements ansvarsområde som inte eller endast svårigen kan överlåtas till regionala beslutsorgan. En fördjupad analys och diskussion inom RK om dessa målkonflikter efterlyses av flera intervjuade.

Det finns en utbredd uppfattning inom RK att det från början saknades en långsiktig övergripande strategi för RTA. Idén lanserades utan att dess konsekvenser hunnit analyseras. Arbetet i starten med lanseringen var inte tillräckligt djupt för att skapa förståelse för de olika aktörernas villkor. Förankringen blev därmed ganska begränsad inom stora delar av regeringskansliet. Tidsschemat uppges också ha varit forcerat från regeringens sida.

Diskussionerna om tillväxtkapitalets innehåll och avgränsning har varit intensiva både inom och mellan departement. Tillspetsat kan man säga att synen på tillväxtkapitalets avgränsning liknar en kamp om resurser där var och en strävar efter att freda egna resurser och samtidigt söker komma åt andras. En av strategierna i detta har varit att hävda att den egna verksamheten kännetecknas av en potentiell motsättning mellan nationella och regionala mål eller att den har en mer långsiktig strategisk betydelse. Regelverkets utformning har också förekommit i dessa diskussioner. Förhandlingarna mellan IRT och Finansdepartementets budgetavdelning har delvis varit komplicerade. En reflektion från vår sida är här att det kan vara ett resultat av att ett nytt territoriellt synsätt på budgetarbetet med nödvändighet bryter mot ett inarbetat sektoriellt synsätt.

Generellt sett inom regeringskansliet förefaller diskussioner om ändringar i regelverk eller nationella omprioriteringar successivt ha tonats ned till förmån för fokusering dels på den regionala nivån, dels på själva processen.

Inom ett par fackdepartement uppges mycket av arbetet gått ut på att förklara existerande regelsystem för företrädare för RTA. Flera fackdepartement har emellertid haft svårt att hinna med och att prioritera RTA-arbetet. Nyttan av RTA-arbetet har där heller inte uppfattats som särskilt stor utom för enskilda tjänstemän, värderat som ett ökat informationsutbyte.

Inte på något departement har RTA inneburit något genomgripande nytt arbetssätt, vanligen har endast någon av tjänstemännen haft ett mer uttalat uppdrag att följa RTA-arbetet. En vanlig uppfattning är att uppbackningen från enhets- eller departementsledningen inte har varit särskilt tydlig. Vid flera departement menar man ändå att RTA har skapat bättre kommunikation mellan enheter.

Inom Näringsdepartementet har RTA tydliggjort målkonflikter och väckt frågor om behovet att ändra på regelverk. Inom departementet finns ett antal politikområden som berörs av RTA och som måste hanteras och samordnas. Näringsdepartementet har i flera intervjuer kritiserats för hur man lett arbetet med RTA, böla skulle signalerna till länen ha varit motstridiga. Detta förmodas i sin tur ha att göra med att de olika huvudmännen för respektive enhet uppfattas givit olika signaler om arbetet med RTA. Flera påpekar att innan samarbetet inom Näringsdepartementet fungerar är tanken på ett vidare sektorsövergripande samarbete mer avlägset.

Det finns de som menar att regeringskansliets roll som arbetsledare knappast är rimlig enbart med hänsyn till begränsade personella resurser. Frågan är också om RK skall syssla med metodfrågor, vilket det till en del blivit. Flera intervjuade menar att en speciell delegation för genomförandet borde ha tillsatts. En vanlig uppfattning är att regeringens roll är att föreslå strategi, sedan bör andra ta över genomförandet.

Inom regeringskansliet arbetar Tvärdelegationen med RTA huvudsakligen som ett diskussionsforum. Målsättningen och delegationens roll i att leda och styra RTA-processen är emellertid oklar. Sektorssamordningen fortsätter att vara otydlig och frihetsgraderna för regionalt inflytande är ännu långt ifrån genomdiskuterade och utklarade.

Tvärsekreteriatet har drivit processen framåt både inom RK och utåt mot länen. Sekreteriatets roll uppfattas emellertid som oklar. Mycket talar för att Tvärsekreteriatet har fått ta på sig ett större ansvar för att driva RTA-processen både inom RK och gentemot länen än dess operativa mandat omfattar. Från en del departement frågar man sig om Tvärsekreteriatets svårigheter att ge klara besked till län såväl som till andra enheter inom RK bottnar i en motsvarande otillräcklig politisk uppbackning också på Näringsdepartementet.

De flesta departement har inte haft direkta kontakter med regionerna. De personer som granskat RTA har emellertid satt sig in i enskilda läns program. För några enheter inom regeringskansliet har RTA dock givit uppskattade nya regionala direktkontakter.

Enligt några av de tjänstemän som granskat RTA-arbetet ute i regionerna är det mycket av traditionellt tänkande i förslagen från länen. Dessutom menar man att det finns en okunnighet ute i länen om pågående arbete på departementen när det gäller propositioner m m. Vid intervjuerna har det framkommit att man anser att flera läns avtalsförslag innehåller förslag till insatser som kan strida mot olika regelverk, såsom EUs statsstödsregler. Detta har man noterat inom RK, men ännu inte återfört till resp.

län. Allt detta pekar på behovet av bättre löpande kommunikation mellan den centrala och regionala nivån.

Enligt en grupp intervjuade departementstjänstemän finns det andra problem inbyggda i RTA-processen: Bl a menar man att näringslivets engagemang ju var ett huvudsyfte, men detta har inte kommit till stånd i förväntad omfattning. Om det hade lyckats så hade det givit ett stort mervärde för en regional näringspolitik jämfört med en nationell. Samtidigt kan man kanske hävda att den nationella nivån borde ha initierat en liknande process med företrädare för näringslivet på denna nivå, något som inte gjorts vare sig inom regeringskansliet eller i myndigheterna.

Regeringen och departementen har i första hand styrt myndigheterna genom regeringskrivelsen, men också muntligt vid kontakter och överläggningar. De enda skriftliga direktiv som finns är de som återfinns i skrivelsen från regeringen till myndigheterna om det fortsatta RTA-arbetet i anslutning till budgetpropositionen och i regleringsbrevet.

Flera centrala myndigheter var inledningsvis avvaktande, men tar nu alltmera aktiv del i RTA-processen i dialog med länen. Det tog lång tid att komma igång och insatserna har varit dåligt koordinerade hos alla utom NUTEK. Myndigheterna deltar utifrån om man kan se egna fördelar av medverkan, vilket också gäller NUTEK. Riktlinjer i RTA och i regeringens beslut var mindre styrande särskilt som det egna departementet inte tryckt på att de skall delta.

I de studerade myndigheterna har man under senare delen av processen kommit in i arbetet och först nu påbörjat ett arbete för att sätta in större delen av organisationen i RTA-arbetet. Exempelvis utvecklas en existerande enhet för extern kommunikation till att dels förankra RTA inåt i den egna organisationen, dels upprätthålla kontakterna med regionerna, näringslivet och samhället i stort. Man menar på den myndigheten att RTA fungerat som en katalysator för att utveckla denna delvis nya roll för myndigheten. Det är främst berörda enheter inom dessa organisationer som deltagit, ledningarna har överlag varit rätt passiva.

Rekommendationer

Inledningsvis konstaterades att genom de regionala tillväxtavtalen har på mindre än två år ett nytt sätt att bedriva regionalt utvecklingsarbete introducerats i hela Sverige. Länen som tecknat avtalen har genomfört ett omfattande och energiskt regionalt programarbete i breda partnerskap och ser nästan genomgående mycket positivt på både det hittills nedlagda arbetet och på möjligheterna att genomföra åtgärdsprogrammen. Vi har också konstaterat att samverkan på regional nivå hittills ofta fungerat bättre än samordningen på den centrala nivån. Samarbete på regional nivå har utvecklat arbetsformer som har goda förutsättningar att fortgå i framtiden. På den centrala nivån finns det en uppslutning kring målet för RTA-processen och en uttalad vilja att driva på sektorssamordningen inom RK och med myndigheterna genom ett mera processorienterat sätt. RTA-processen har därmed, som vi bedömer det, förutsättningar att utvecklas vidare mot att bli en framgångsrik modell för regionalt utvecklingsarbete i samspel med nationell utvecklingsplanering.

När RTA lanserades framhölls att det nya sättet att arbeta skulle betraktas som en läroprocess. Det innebär också att erfarenheterna, positiva lärdomar såväl som brister i samarbetet, från RTA-arbetet i länen och på den centrala nivån, och särskilt i samspellet mellan de två nivåerna, skall föras vidare i det fortsatta arbetet. Sammantaget rekommenderar vi att RTA behålls men vår genomgång pekar mot att ett antal förändringar behöver komma till stånd. De slutsatser vi fört fram pekar särskilt på följande rekommendationer, som framförallt riktar sig till den centrala nivåns aktörer.

(1) Budskapet från centralt håll om att existerande regelverk ska gälla fullt ut har fått en återhållande inverkan på processen. Regelverken behöver ses över eftersom trovärdigheten i det fortsatta RTA-arbetet i hög grad bygger på att de mest styrande regelverken utsätts för en kritisk analys om och hur de skulle kunna anpassas till intentionerna med RTA-arbetet i länen. Som underlag behövs också en analys och diskussion av hur stort det regionala inflytandet över statliga resurser kan och bör vara inom olika utgiftsområden.

(2) Det är ingen tvekan om att RTA som samarbetsform mellan regioner och den nationella nivån fortfarande är otydligt och därför måste kommuniceras bättre. Mycket av problemen i länen förklaras av dåligt fungerande dialog och tolkningsproblem. Det behövs en organisation som tar fullt ansvar för att ändra på detta. Mycket talar för att en nödvändig och tydligare kommunikation om avsikten och möjligheterna vad som kan göras inom ramen för RTA bör baseras på ett uttalande från regeringen. Dessutom måste departementen anpassas till det faktum att RTA inneburit att viss makt flyttats från central myndighetsnivå till länen. Detta kräver en mer omfattande och aktiv dialog med länsnivån än vad som hittills varit fallet. Vidare har de centrala myndigheterna inte styrts från respektive fackdepartement. Skall de delta i RTA, vilket idén förutsätter, behöver klarare direktiv om deras medverkan lämnas från regeringens sida.

(3) Det behövs således en ökad tydlighet i avsikterna och en kraftfull organisation för det fortsatta genomförandet av RTA. Vår bedömning är att en klarare ansvarsfördelning mellan den politiska och den operativa sidan behövs för att klargöra intentionerna och öka räckvidden i RTA-processen både inom regeringskansliet och gentemot den regionala nivån. Generellt för att stärka RTA-processen behövs det stramare riktlinjer och större mått av integration i enheternas inre arbete. Det senare kräver också att betydligt större personella resurser avsätts inom ett Tvärsekreteriat eller motsvarande som har en stark personell förankring i alla berörda enheter inom RK.

(4) Det behöver utvecklas en realistisk syn på hur näringslivet kan medverka i RTA-arbetet och därefter utforma processen efter detta. Det utgör en av flera viktiga förändringar för att nå målet att skapa länsgränsöverskridande geografiska avtalsområden.

(5) Det finns skäl att se över vilken organisation som skall svara för RTA på regional nivå. Vissa är tveksamma om det är lämpligt att länsstyrelserna som regeringens representanter skall vara huvudman. Skall man samordna de kommunala och regionala insatserna krävs det en lösning där kommunerna eller åtminstone den regionala politiska nivån har kontrollen över processen. En annan viktig aspekt, som bör tas upp i ett sådant sammanhang, är förutsättningarna att öppna för geografiska avtalsområden som bygger på funktionella regioner.