



I SAMARBETE MED



SMART INDUSTRI SOM REGIONAL VERKSTAD

Regional utveckling i samverkan mellan stat och region

Svante Karlsson, Karlstads universitet, 2019

Bakgrund

Det offentligt finansierade näringslivsinriktade utvecklingsarbetet drivs vanligen från den lokala och regionala nivån med syfte att förbättra företagens konkurrenskraft och regionernas attraktivitet. I förlängningen handlar det om att upprätthålla och utveckla antalet sysselsättningstillfällen såväl lokalt och regionalt som nationellt. Arbetet tar inte sällan utgångspunkt i teoribildningar kring regional specialisering, något som generellt innebär regional näringslivs-specialisering, men också interregional differentiering, i ett sammanhang där flera olika aktörer samverkar. Detta är resultatet av den omläggning från en statlig regional utjämningspolitik till en regional utvecklingspolitik som inleddes vid millennieskiftet, inte minst relaterat till EU-medlemskapet. Omläggningen innebär att utvecklingsarbetet inte längre i huvudsak drivs av staten genom länsstyrelserna utan av regionerna som av staten givits det regionala utvecklingsansvaret. Emellertid är staten genom sektorsmyndigheterna ofta initiativtagare och finansiär till program och projekt med ambitioner till näringslivsutveckling och regional utveckling (Andersson m.fl. 2008; Karlsson, 2008; Tillväxtanalys, 2012).

Utöver staten har regionerna att förhålla sig till EU när det gäller regional utveckling. EUs regionalpolitik har fört fram en våg av mobilisering av den regionala politiska nivåns strategier och insatser i riktning mot vad som omnämns som *smart specialisering*, förstått som ett arbetssätt för att kraftsamla för innovation och tillväxt inom de områden där det antas finnas störst potential inom respektive region (Saftescu m.fl. 2016). Smart specialisering som regional utvecklingsstrategi introducerades av EU-kommissionen och förutsätter bland annat nära samverkan mellan olika aktörer inom en region (företag, det offentliga, akademi och olika användargrupper) och mellan olika nivåer i samhället, inte minst mellan den regionala och nationella nivån (Lopes m. fl. 2018).

Efter Sveriges medlemskap i EU skedde en omvandling av den regionala utvecklingspolitiken, såväl sett till organisation som innehåll. Regionala aktörer gavs huvudansvaret samtidigt som nya sektorsmyndigheter med uppdrag att utveckla regioner eller branscher tillkom. Tidigare politiska strategier för regional omfördelning och utjämning har därmed ersatts med regional utvecklingspolitik som syftar till att skapa dynamiska processer i alla delar av landet och ofta med rivalitet mellan regioner som ett resultat (Andersson m.fl. 2008; Tillväxtanalys, 2012; Stegmann McCallion 2014). Därvidlag har frågan om regional attraktionskraft seglat upp som ett mål för det regionala utvecklingsarbetet, då det antas att attraktivitet är centralt för att säkerställa näringslivets kompetensförsörjning. Ytterst handlar det om att regioner konkurrerar med varandra genom till exempel platsmarknadsföring när det gäller att attrahera bristvaran kompetent arbetskraft (Aronsson, 2013; Grundel, 2013).

Centralt i statens och regionernas strävanden efter regional utveckling är förståelsen för sambandet mellan teknologisk utveckling och samhällets omvandling (Sejersted, 2002). Således omfattar ofta regionala utvecklingsstrategier och projekt stimulanser ifråga om näringslivets intresse för, och förmåga att ta till sig ny teknologi för att därigenom skapa och upprätthålla konkurrenskraft och bidra till framväxten av nya näringar. Emellertid förelåg länge, inom såväl forskning som det regionala utvecklingskomplexet, en stark tilltro på att framväxande nya näringar skulle ersätta förlorade sysselsättningstillfällen inom industrin. Därmed kom inte minst satsningar på turism och kulturella näringar i vid mening att ägnas särskilt utrymme, liksom tjänstenäringar. Men den generella nedgången beträffande industrins bidrag till sysselsättningen innebar ingalunda att industrin drog sig tillbaka och inte heller betydde den påtagliga växten inom tjänstenäringarna att de ersatte industrin som bas för landets näringsliv. Tvärtom är de nya tjänsteföretagen ofta starkt relaterade till industriföretagen, som trots minskat bidrag till sysselsättningen, fortfarande spelar en utomordentligt viktig roll för Sveriges utveckling.

Under senare tid har digitalisering seglat upp som ett tema för just sådan teknologisk utveckling som är nära relaterad till samhällsomvandling. Inte sällan uttrycks potentialen för digitalisering när det gäller industrins framtida konkurrenskraft (Näringsdepartementet, 2015), emellertid pekar regionala skillnader i näringslivsstruktur på att behovet av, och förutsättningarna för digitalisering inte är jämt fördelat. Dessutom är kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden påtagligt differentierad, något som i sin tur relaterar till såväl digitalisering som industrins förmåga till förnyelse i vid mening genom matchning på arbetsmarknaden (Holm, m. fl. 2013). Påtagliga regionala olikheter med avseende befolknings och näringslivsstruktur komplicerar förutsättningarna ytterligare (Johansson, 2017). Sålunda handlar regional utveckling, oavsett geografisk nivå, om ett komplext och grannlaga arbete där olika intressen samverkar för att uppnå gemensamma mål.

Det regionala mottagandet

Föreliggande rapport ägnar intresse åt det regionala mottagandet och genomförandet av satsningen *Smart industri i regionerna*, som är ett exempel på den samtida regionala utvecklingspolitiken influerad av *Smart specialisering*, men också teknologisk utveckling och samhällsomvandling genom digitalisering. Genom *Smart industri i regionerna* har regeringen gett Tillväxtverket i uppdrag att skapa en plattform för att främja industriell utveckling i hela landet. Den övergripande frågan i rapporten är hur regionerna hanterar satsningen i förhållande till ordinarie regionalt utvecklingsarbete och anpassar den till regionala förutsättningar och pågående samhällsomvandling. Rapporten är skriven inom ett forskningsprojekt som har formulerats med utgångspunkt i den internationella forskningsdebatten, särskilt den nordiska, som behandlar de institutionella ramverkens roll ifråga om regional utveckling och samhällsomvandling. Enkelt uttryckt antas det att framgång är nära relaterad till regional anpassning.

Framställningen bygger i huvudsak på besök hos, och intervjuer med, representanter för de regionala genomförandeorganisationerna som utgörs av Skåne, Östra Mellansverige, Norra Mellansverige, Jämtland Härjedalen och Västerbotten. De besökta regionerna utgör samtliga regioner som erhöll projektmedel inom ramen för Smart industri i regionerna 1.0. Besöken genomfördes i respektive region under senare delen av hösten 2017 och kompletterades i vissa fall med frågor under 2018. I samband med besöken presenterades regionernas arbete inledningsvis av projektledarna. Därefter genomfördes intervjuer med projektledare och medarbetare med god insyn i projektverksamheten. Intervjufrågorna var semistrukturerade och varade generellt i en timme (projektet hade vid besöken kommit olika långt varför intervjuernas längd varierade något). Frågorna uppehöll sig kring nedanstående teman/frågor:

Vilka är de regionala förutsättningarna (de formella och informella institutionerna)?

- Hur skapar de spelregler för industriföretagen och industrinära tjänsteföretagens omställning?
- Hur anpassar regionerna den nationella strategin till sina regionala förutsättningar?
- Vilka regionala spelregler hindrar och vilka möjliggör för industrin?
- Vilka är aktörerna?
- Hur samspelar olika regionala aktörer med varandra och med andra aktörer i samhället för att öka omställningsförmågan och stärka konkurrenskraften i industrin och de industrinära tjänsteföretagen?

Regional utveckling

Forskning om regional utveckling handlar inte minst om geografiska studier av ekonomisk utveckling på den regionala nivån. Studier av regionala skillnader och ojämn geografisk utveckling, ofta med särskilt fokus på näringslivets roll, är ett centralt tema för sådan forskning. Därvidlag har uppmärksamhet, i en nordisk kontext, till exempel riktats mot strukturomvandlingens ojämna regionala effekter avseende deindustrialisering och nyindustrialisering (Onsager & Selstad, 2004; Lundquist & Olander, 2007), hantering av ekonomiska kriser på den regionala nivån (Rantakeisu m.fl., 2013), betydelsen av arbetskraftens rörlighet för kompetensförsörjning (Eriksson & Lindgren, 2011; Holm m.fl., 2013). Dessutom har intresse riktats mot lokal och regional spårbundenhet med avseende på näringslivets inriktning och funktionssätt och betydelsen av agglomerationsekonomin, förstått som betydelsen av geografiska anhopningar av företag i mer eller mindre relaterade branscher, när det gäller regional utveckling (Eriksson & Lindgren 2011; Lindgren, m.fl. 2017), där inte minst stora regionala skillnader framträder avseende nyföretagande med relaterade och växande regionala obalanser (Andersson, m. fl. 2018) och digitaliseringens och automationens regionala effekter (Henning, m.fl. 2016). Forskningen har därmed i stor utsträckning varit relaterad till *vad* som händer och *varför* det är som det är på den regionala nivån, det vill säga forskning *om* regional utveckling. Men det finns också forskningstraditioner som mer intresserat sig för politikens roll för att uppnå regional utveckling, förändring eller utjämning. Sådan forskning har sålunda mest handlat om forskning *för* regional utveckling (Arbo, 2005; Selstad, 2005; Pike, m.fl. 2011; Mitander, m. fl. 2013).

Sålunda kan regional utveckling betraktas från två huvudsakliga och delvis skilda, men trots allt relaterade perspektiv. Det första omfattar alla händelser och aktörer. Med eller utan tydliga föresatser om just regional utveckling, som på olika sätt bidrar till utvecklingen inom ett avgränsat territorium. Det andra perspektivet omfattar istället vad som kan omnämnas som *det regionala utvecklingskomplexet*, med alla de aktörer som på olika sätt har som uppgift att styra eller påverka regioner eller branscher i önskad riktning. Utgångspunkten för styrningen är politiska ambitioner

som tar avstamp i idén om att utvecklingen på den regionala nivån enligt perspektiv ett inte riktigt räcker till eller är bra nog eller ens önskvärd. Därmed kan regional utveckling ses som något som ”bara” blir till och en annan mer intentionell och planerad utveckling som är beroende av särskilda insatser, projekt och program (Amdam & Veggeland, 1998; Berger, 2008; Pike, 2011). Senare tids forskning, med rötter i North (1993), har betonat att framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete enligt perspektiv två måste vara nära relaterat till den regionala utvecklingen enligt perspektiv ett. Därvidlag är anpassning till specifika lokala och regionala förhållanden avgörande (Pike m.fl., 2011).

Regioner som tidigare var framstående är inte nödvändigtvis det idag och regioner som för inte så länge sedan låg långt efter flertalet kan idag vara i framkant (Holm m.fl., 2013; Müller, 2017; Andersson m. fl., 2018). Däremot är det inte ovanligt att den nuvarande regionala näringslivsstrukturen och därmed de regionala utvecklingsförutsättningarna kan spåras i händelser och förhållanden som sträcker sig långt bak i tiden. Ofta handlar det om hur regioner hanterar samhällsomvandling som orsakats av teknologisk utveckling, i ett sammanhang av att vissa regioner dragit nytta av den medan andra blivit förlorare. Generellt har politiska utvecklingsinsatser spelat en underordnad roll i fråga om regional omvandling även om specifika insatser kan ha varit avgörande lokalt (Karlsson, 2008). Istället handlar det om mer sega strukturer där inte minst institutioner lokalt och regionalt och mer generell nationell politik spelar en stor roll och hur dessa samspelar med teknologiska innovationer över tid (North, 1993; Myrman, 1994; Nilsson, 1998; Sejersted, 2002; Lindgren m.fl.; 2017). Men utvecklingsfrågor kräver skiftande geografiska perspektiv som många gånger tar sig utpräglat lokala uttryck. Det hindrar inte att de ofta är en del av utomordentligt komplexa sammanhang som förutsätter utblick, planering och samverkan över omfattande geografier, samtidigt som frågor som inte omedelbart kan betraktas som relaterade till näringslivs- eller regional utveckling måste ägnas intresse. Det kan handla om skola och barnomsorgsfrågor, liksom frågor relaterade till fysisk planering, snarare än specifika näringslivsinsatser (Karlsson, 2008). För det regionala utvecklingskomplexet handlar det därför om att vara synnerligen välorienterad när det gäller de lokala och regionala institutionernas särdrag och förstås de strukturella ramvillkor som föreligger, utöver det regionala utvecklingsarbetet inbyggda komplexitet. Omvärldsbevakning, regionala analys och nätverksbyggande är i sammanhanget centralt.

Utvecklingens villkor på den regionala nivån sätts i skärningspunkten mellan strukturella ramvillkor (avstånd, närhet, densitet etc.) och institutionella förutsättningar (formella och informella), och eftersom dessa varierar rumsligt blir utvecklingens utfall i många fall mosaikartad på nationell nivå. Det kan handla om regional differentiering avseende näringslivsstruktur, befolkningsutveckling och innovationsförmåga, men också skillnader när det gäller förmåga att ta till sig nya rön och satsningar inom en rad politikområden. Regionerna står emellertid inte ensamma när det gäller det näringslivsinriktade regionala utvecklingsarbetet eftersom staten i särskild ordning vanligen tar initiativ som genom olika sektorsmyndigheter når regionerna vid sidan om det ordinarie regionala utvecklingsarbetet, men som ofta är relaterat. Därmed kan regionerna på sätt och vis ses som utförare av sektorsmyndigheternas initiativ i fråga om näringslivsinriktat regionalt utvecklingsarbete. Ett sådant exempel är just Tillväxtverkets regeringsuppdrag *Smart industri i regionerna*, som är en del i genomförandet av regeringens nyindustrialiseringsstrategi och vänder sig till RUA (de regionalt utvecklingsansvariga). Initiativet kan ses som en del av flera samverkande satsningar som på olika sätt fokuserar på industriell utveckling i regionerna, där teknologisk utveckling är centralt.

I någon mån kan samtida tydligt framtidsinriktade satsningar på industri betraktas som något av ett trenderbrott mot bakgrund av att industri under en längre tid delvis befunnit sig i skuggan av satsningar på bland annat turism, kultur och kreativa näringar, något som varit relaterat till bristande tro på industrins förmåga till förnyelse och roll i fråga om regional utveckling (Arbo & Gammelsæter (red.) 2004).

För att riktade (specifika) statliga utvecklingsinsatser som syftar till regional utveckling (i vid mening) skall bli framgångsrika krävs att regionerna bereds möjlighet till anpassning. Tidigare forskning visar att det vanligen inte fungerar att rakt av översätta en nationell strategi till regional nivå, åtminstone inte om utfallet är tänkt att bli nationellt heterogent (vilket måste betraktas som det indirekta målet sett i ljuset av övergången från regional utjämnning till regional utveckling). Den regionala mottagningskapaciteten är helt enkelt allt för olika. Genomförandet måste därför vara plats- och regionspecifikt och förhålla sig till de regionala formella och informella förutsättningar, förstått som de institutionella ramvillkoren, som råder i respektive region.

Mer konkret är det ett antal faktorer som forskningen inte sällan återvänder till och som betraktas som avgörande resurser för lokal och regional utveckling. Dessa omfattar infrastruktur, arbetskraftens skicklighet, entreprenörskap, innovationssystem samt ett diversifierat näringsliv (Christopherson, Michie och Tyler 2010). I kontrast till mer klassiska lokaliseringsteorier som i första hand beaktade tillgången till fysiska resurser, infrastruktur och strukturella förhållanden såsom avstånd till marknader i sina teorier (MacLeod 2001) har senare tids forskning utvecklat djupare

förståelse för hur mjuka faktorer som värderingar och konventioner, institutionell täthet, samt lärande (Amin 2001; MacKinnon et al. 2002; James 2012). Ett exempel på detta är studier som intresserat sig för hur företagsklimat och entreprenörskap har utvecklats ojämnt mellan olika platser beroende på hur lokala traditioner och nätverk utvecklats och som har samband med den lokala näringslivsstrukturen (Lindgren m. fl. 2017; Andersson m. fl. 2018).

Perspektiven som diskuterats ovan delar ett huvudintresse för process och omställning. De faktorer som kan påverka regional utveckling blir resurser först då de aktiveras eftersom det är genom aktiviteter resurser nyttiggörs och skapar regional utveckling. Resurser för dessa aktiviteter kan finnas lokalt eller göras tillgängliga lokalt via externa och translokala nätverk och relationer. Betydelsen av externa relationer för regional utveckling har uppmärksammats i forskningen. Dessa studier uppmärksammar effekter av translokala nätverk för att förankra externa resurser i den lokala miljön (Dahlström och James 2012; Halkier et al. 2012; MacKinnon et al. 2009; MacKinnon och Driscoll-Derrick 2012). Det är i sådana sammanhang som politiska satsningar på nationell nivå blir intressanta att studera regionalt.

Insatser som stödjer förhållandena för det existerande näringslivet och den lokala befolkningen har effekter på möjligheten att attrahera nya verksamheter och ny befolkning till regionen. Att stödja existerande företag och befolkning kan omfatta att förstärka generella samhällsfunktioner som transporter och utbildning. Detta påverkar utvecklingen inom existerande verksamheter, diversifiering och breddning till nya näringar och utveckling av nya marknader. Att stödja goda levnadsvillkor och utveckling för kompetent arbetskraft för att de ska stanna i regionen är viktigt. Även om det mot denna bakgrund är svårt att entydigt definiera en uppgifts geografiska logik är det lätt att se att det under senare år vuxit fram en lång rad regionala institutioner för att hantera tillväxt- och utvecklingsfrågor. Uppgifter med anknytning till regional utveckling innebär därmed offentligt finansierade utvecklingsinsatser som utformas och organiseras mot bakgrund av ett geografiskt perspektiv som är vidare än den enskilda kommunens men snävare än det nationella. Regional utveckling kan därför studeras på olika geografiska skalnivåer. "Regional" i "regional utveckling" syftar inte nödvändigtvis på en speciell geografisk skala. Den regionala skalan kan i dessa sammanhang syfta på delar av världen (exempelvis EU) eller delar av länder. Med andra ord är det helt logiskt att diskutera hur regional utveckling sker lokalt, exempelvis inom en kommun som geografisk enhet, eller delar av ett län, eller i sammanhang där regiongränser överskrids.

Regionala förutsättningar och anpassningar

De regionala förutsättningarna i de ingående regionerna varierar påtagligt, främst mot bakgrund av näringslivsstruktur och befolkningstäthet (och företagstäthet). Vissa regioner har en tät och urban befolkning och företag som drar nytta av agglomerationsekonomis fördelar. I några av de ingående regionerna dominerar företag i större städer utan egentliga inslag av landsbygdsföretagande, medan det i andra regioner finns företag även i mindre tätorter och till och med ren landsbygd kännetecknad av stora avstånd. Det föreligger även variationer med avseende på dominerande branscher och näringslivshistoria mellan de ingående regionerna. Företag i städer och större tätorter gäller särskilt Skåne och Östra Mellansverige, medan småföretag på mindre orter och landsbygd framförallt gäller Västerbotten och Jämtland Härjedalen och i viss utsträckning Norra Mellansverige. Skåne har många företag inom livsmedelsindustri och relaterade branscher där inte minst förpackningsindustri framträder. Många av dessa företag uppvisar en lång historia och stark konkurrenskraft och vana av samarbeten med varandra och universitet. De båda regionerna i Mellansverige kännetecknas av stål- och verkstadsindustri och pappers- och massaindustri och lokalt av stora sågverk. Inte sällan finns starka kopplingar mellan verkstadsindustrin och pappers- och massaindustrin regionalt. Det föreligger också välutvecklade relationer mellan industriföretagen och universitet och högskolor, liksom med regionerna (Region Värmland etc.). Västerbotten och Jämtland Härjedalen framstår inte lika tydligt som industriella regioner i jämförelse med de tre andra, även om industri är viktigt även där och då särskilt lokalt.

De skilda regionala förutsättningarna kan ligga till grund för hur genomförandet ser ut, men också för hur det tas emot.

Västerbotten – digitalisering i glesa miljöer

Det är tydligt att de i satsningen ingående regionerna är medvetna om de rumsliga förutsättningarna och tydligt anpassat sig till dessa. I Västerbotten föreligger en gles bosättnings- och näringslivsstruktur i kombination med långa avstånd där näringslivet lokalt inte sällan domineras av småföretag, (även om Volvo har en betydelsefull anläggning i Umeå). Detta förhållande medför att företag ofta har svårt att prioritera långa resor för att ta del av t.ex. seminarier,

utbildningar och rådgivning som erbjuds i Umeå. Inom ramen för Smart industri i regionerna genomförs därför satsningar decentraliserat och skräddarsytt på en rad orter för att därmed nå företag som annars kanske inte skulle tagit del av initiativet. Projektet har också i samarbete med universitet genomfört mobila work-shops med inriktning på 3D-printning som inneburit att småföretag i glesa miljöer tagit del av demonstrationer av spetsteknologi. I Västerbotten är satsningen att betrakta som förlängningar av nyss genomförda projekt inom IT och digitalisering och därtill relaterad kompetensförsörjning. Satsningen framstår också som en naturlig del av regionens arbete med, och ambitionen för, mycket omfattande regional utbyggnad av bredband. Emellertid är satsningen att betrakta som mer generell än specifik och därför ännu svårfångad. För genomförandet svarar regionen, men i samverkan med t.ex. universitet.

Jämtland Härjedalen – få och små företag med stor potential

I Jämtland Härjedalen, som i likhet med Västerbotten kännetecknas av hög andel småföretag generellt, men också inom industriella branscher, i förhållandevis glesa miljöer, har också hänsyn tagits till geografiska förhållanden präglade av gleshet. Åtminstone har man varit aktiva med att uppsöka och engagera företag över hela regionen oberoende av lokalisering. Värt att notera är att verksamheten i Jämtland Härjedalen skiljer sig markant från övriga ingående regioner genom att de når förhållandevis få företag (nominellt, men inte nödvändigtvis i relativa tal), emellertid är det ett medvetet och rimligt val från projektorganisationen. En tydlig regional anpassning innebär också att satsningen inkluderar, vad som i andra regioner möjligen skulle uppfattas som onödigt, förmedling av examensarbeten för att därmed koppla ihop studenter och företag. Detta är sett i ljuset av låg regional utbildningsnivå mycket rimligt och en viktig del i det regionala arbetet med kompetensförsörjning. Jämtland Härjedalen har på ett tydligt sätt valt att satsa på fördjupade relationer med få företag för att därmed uppnå en hög kvalitet på satsningens genomförande. Det regionala upplägget framstår som konkret och väl genomfört och relaterar till ett möjligen uppdämt behov hos näringslivet (som kan ha kommit i skuggan av omfattande regionala post-industriella satsningar inom besöksnäringen och relaterade verksamheter).

Mellansverige och Skåne – utveckling av befintliga nätverk

I övriga regioner har satsningarna däremot inte lika tydligt tagit hänsyn till geografiska förutsättningar i termer av geografi, utan man tycks mer för givet taget indirekt närmat sig företag lokaliserade i regionernas städer (och i sådana fall de regionalt mest betydelsefulla). I sammanhanget kan ABB i Västerås, Tetra-Pak i Lund och Stora Enso i Karlstadsregionen nämnas. Detta förefaller möjligen rimligt sett i ljuset av regionala särdrag som ju präglas av fler och större städer än de två övriga regionerna). Det kan också ses som ett resultat av att man i hög utsträckning verkat i befintliga nätverk och samarbeten, inte minst med IUC, som naturligt tagit sin utgångspunkt i de regionalt betydelsefulla städerna och regionala arbetsmarknaderna och branscherna (som tydligt drar nytta av agglomerationsekonomis fördelar). I och för sig föreligger från Tillväxtverkets sida ingen uttalad ambition att regionerna skall ta inomregionala geografiska hänsyn, men det är trots allt intressant att notera hur de regionala skillnaderna avseende förutsättningar spelar roll för genomförandet. I viss utsträckning har satsningen också dockat in i befintliga regionala initiativ som t.ex. klustersatsningar och relaterad projektverksamhet, vilket borgar för effektivitet. Detta gäller särskilt i Norra Mellansverige och Östra Mellansverige och då särskilt vad beträffar stål- och verkstadsindustri och initiativ relaterade till industriell automation där flera satsningar och projekt möts eller koordineras. Detta kan betraktas som en styrka men det kan också innebära att Tillväxtverkets ambitioner, att bidra till kompetensförsörjning och industriell digitalisering inte realiserar fullt ut regionalt utan kommer i skuggan av andra initiativ. Att olika regionala näringslivsinriktade initiativ relaterar till varandra ligger i linje med vad som forskningslitteraturen säger om kluster och innovationssystem.

Är företagen förberedda för digitalisering?

Det föreligger av allt att döma påtagliga regionala skillnader avseende företagens medvetenhet och förmåga att närma sig de möjligheter som ges av digitalisering och de övriga satsningsområden som Smart industri omfattar. I de urbana områdena som kännetecknas av många exportinriktade företag med hög generell kompetensnivå tycks medvetenheten hög och deltagandet vid aktiviteter relaterade till satsningen generellt omfattande. Emellertid framstår det som

återkommande och genomgående i mer eller mindre samtliga regioner att en hel del företag inte har haft möjlighet att prioritera deltagande i satsningen. Emellertid är det inte ovanligt eftersom företagen i likhet med alla organisationer har begränsade personella resurser och alltid måste göra välvägd prioritering till vad personalen skall användas till. Det är ännu för tidigt att säga något om orsakerna till det men tänkbara förklaringar kan vara att de på grund av hög arbetsbelastning (orsakad av god försäljning och relaterat utvecklingsarbete) helt enkelt inte har tid. Det är också möjligt att det är relaterat till kunskapsbrister (d.v.s. man vet inte på vilket sätt t.ex. digitalisering kan vara bra för det egna företagets konkurrenskraft). Detta förhållande bör för det fortsatta arbetet både nationellt och regionalt studeras närmare. Det kan tänkas vara så att företag som ingår i utvecklade nätverk kring t.ex. IUC, har lättare för att delta och därmed ta till sig nya rön.

Att intresset delvis framstår som svagt kan emellertid också vara relaterat till satsningens genomförande och innehåll. Det är inte omöjligt att företag bedömer deltagande som onödigt då de redan kommit i gång med det som nyindustrialiseringsstrategin adresserar eller på grund av okunskap eller ointresse inte bedömer det värt att prioritera.

Stor regional variation

Den regionala variationen beträffande innehåll och genomförande är stor. Detta förhållande kan ses som en naturlig konsekvens av de stora strukturella skillnaderna mellan de ingående regionerna och därför i linje med vad tidigare forskning pekat på som framgångsrikt. Regionerna har i sådana fall helt enkelt gjort vad som är mest lämpligt givet de specifika regionala förutsättningarna. Men variationen kan möjligen också ses som så stor att de ursprungliga ambitionerna och målen med satsningen går förlorad. Det som är bra regionalt behöver inte nödvändigtvis vara det självklart rätta nationellt (eller åtminstone inte tydligt ligga i linje med statens ambition). Det ges i satsningen från Tillväxtverkets sida ett intryck av högre ambitioner inom fältet än vad som i vissa fall kanske blir resultatet regionalt. En förklaring kan vara att småföretag i glesa miljöer och på mindre orter helt enkelt ligger långt efter stora företag ifråga om inte minst digitalisering och agglomerationsmöjligheter när det gäller kompetensförsörjning (och att satsningen initialt tar utgångspunkt i de stora företagens behov).

I några fall är det svårt att särskilja satsningen från Tillväxtverket i förhållande till ordinarie verksamhet och andra riktade insatser (från EU och andra statliga sektorsmyndigheter), och verksamheter som bedrivs av organisationer som regionerna normalt stödjer och samarbetar med som t.ex. IUC och olika kluster- och branschorganisationer. Framförallt beror detta på att satsningen regionalt i vissa fall dockat in i befintliga samarbeten och strukturer som delvis utgörs av en svårfångad flora av projekt och projektorganisationer. Detta är särskilt fallet när det gäller Östra Mellansverige som uppvisar en välutvecklad förmåga att samverka, nätverka och driva projekt. Att bygga vidare på redan upparbetade samarbeten och initiativ kan betraktas som lovvärt, men det föreligger därmed också en risk för att nya initiativ inte riktigt kommer till sin rätt. Det är emellertid för tidigt att vidare uttala sig om det men det är ett intressant förhållande att närma sig vidare.

Värt att notera är att det regionala utvecklingsarbete som är resultatet av Tillväxtverkets strategi i det aktuella fallet sker på inter-regional nivå, d.v.s. satsningarna genomförs av flera regioner i samverkan. Detta innebär att de regionalt administrativa gränserna inom vilka normalt det regionala utvecklingsarbetet sker suddats ut. Detta är förvisso inte unikt för just den här satsningen men det är inte särskilt belyst i forskningslitteraturen.

Överlag framstår det regionala genomförandet som lovande och generellt väl i linje med vad tidigare forskning pekat på som viktigt för att nå framgång i det regionala utvecklingsarbetet. En del av förklaringen ligger i regeringsuppdragets utformning som naturligt medger regional anpassning (möjligen kan det emellertid diskuteras kring om möjligheterna till regional anpassning är så stora att statens primära mål med satsningen går förlorad (till förmån för regionerna)). Men förklaringen ligger också i att de regionalt utvecklingsansvariga besitter stor kännedom om de specifika regionala förhållandena i allmänhet och industri i synnerhet, något som förstås är en förklaring till att de getts möjlighet att genomföra projekt inom ramen för Tillväxtverkets satsning.

Sammanfattning

Den svenska industrin och den industrinära tjänstesektorn är viktiga för sysselsättning och konkurrenskraft i hela landet, inte minst på många mindre orter utanför storstadsregionerna. Samtidigt står många industriföretag inför stora utmaningar – särskilt när det gäller innovationsförmåga och kompetensförsörjning. Företag som inte förnyas sig eller får tag på den rätta arbetskraften riskerar att slås ut. Därför har regeringen tagit initiativ till en nyindustrialiseringsstrategi.

Smart industri i regionerna är ett regeringsuppdrag som Tillväxtverket fått inom ramen för den statliga nyindustrialiseringsstrategin. Med uppdraget skapar Tillväxtverket en plattform för att främja industriell utveckling i hela landet genom att ge regionerna en särskild roll när det gäller genomförandet, inte minst för att tillgodose de särskilda förutsättningar och behov som föreligger i landets olika delar. Regionerna med sin närhet till industrin, och till den kommunala nivån, antas i programmet ha stor betydelse för industrins förutsättningar att utvecklas. I satsningen framträder industriell digitalisering och kompetensförsörjning som viktiga insatsområden.

Emellertid är genomförandet och framgången inte självklar för ett statligt initiativ som med regionerna som utförare skall utveckla industriföretag i hela landet. Tidigare forskning har visat att utvecklingens villkor på den regionala nivån sätts i skärningspunkten mellan strukturella ramvillkor och institutionella förutsättningar. Dessa förutsättningar varierar rumsligt varför utvecklingens utfall i många fall blir mosaikartad på nationell nivå. Det kan handla om regional differentiering avseende näringslivsstruktur, befolkningsutveckling och innovationsförmåga, men också skillnader när det gäller förmåga att ta till sig nya rön och satsningar inom en rad olika politikområden.

För att specifika statliga utvecklingsinsatser skall bli framgångsrika krävs därför att regionerna bereds möjlighet till anpassning. Tidigare forskning visar att det vanligen inte fungerar att rakt av översätta en nationell strategi till regional nivå. Den regionala mottagningskapaciteten är helt enkelt allt för olika. Genomförandet måste därför vara plats- och regionspecifikt och förhålla sig till de regionala formella och informella förutsättningar, förstått som de institutionella ramvillkoren, som råder i respektive region.

Det konstateras att den regionala variationen beträffande innehåll och genomförande är stor. Detta förhållande kan ses som en naturlig konsekvens av de stora strukturella skillnaderna mellan de ingående regionerna och därför i linje med vad tidigare forskning pekat på som framgångsrikt, men också genom att Tillväxtverket skapat förutsättningar för just regional anpassning. Men variationen kan möjligen också ses som så stor att de ursprungliga ambitionerna och målen med satsningen delvis går förlorad.

Det ges i satsningen från Tillväxtverkets sida ett intryck av högre ambitioner inom fältet än vad som i vissa fall kanske blir resultatet regionalt. En förklaring kan vara att småföretag i glesa miljöer och på mindre orter helt enkelt ligger långt efter stora företag ifråga om inte minst digitalisering och möjligheter när det gäller kompetensförsörjning. Det finns därför skäl att peka på att en förhållandevis begränsad satsning från statens sida inte förmår att på kort sikt förändra strukturella ramvillkor på den regionala nivån.

Regionerna har i många fall valt att samarbeta inom redan väletablerade nätverk på den regionala nivån. Det kan röra sig om samarbeten med Industriella utvecklings centrum (IUC) och klusterorganisationer. I några fall är det svårt att särskilja satsningen från Tillväxtverket i förhållande till ordinarie verksamhet och andra riktade insatser från EU och andra statliga sektorsmyndigheter, och verksamheter som bedrivs av organisationer som regionerna normalt stödjer och samarbetar med som till exempel IUC och olika kluster- och branschorganisationer. Detta inte minst mot bakgrund av att digitalisering och kompetensförsörjning identifierats som angelägna satsningsområden av en rad olika aktörer. Framförallt beror detta på att satsningen regionalt i vissa fall dockat in i befintliga samarbeten och strukturer som delvis utgörs av en svärfångad flora av projekt och projektorganisationer. Att bygga vidare på redan upparbetade samarbeten och initiativ kan betraktas som lovvärt, men det föreligger därmed också en risk för att nya initiativ inte riktigt kommer till sin rätt.

Värt att notera är att det regionala utvecklingsarbete som är resultatet av Tillväxtverkets strategi i det aktuella fallet sker på inter-regional nivå, d.v.s. satsningarna genomförs av flera regioner i samverkan. Detta innebär att de regionalt administrativa gränserna inom vilka normalt det regionala utvecklingsarbetet sker suddats ut. Detta är förvisso inte unikt för just den här satsningen, men det är inte särskilt belyst i forskningslitteraturen.

Överlag framstår det regionala genomförandet som väl i linje med vad tidigare forskning pekat på som viktigt för att nå framgång i det regionala utvecklingsarbetet. En del av förklaringen ligger i programmets utformning som naturligt medger regional anpassning (möjligen kan det emellertid diskuteras kring om möjligheterna till regional anpassning är så stora att statens primära mål med satsningen går förlorad). Men förklaringen ligger också i att de regionalt utvecklingsansvariga besitter stor kännedom om de specifikt regionala förhållandena i allmänhet och industri i synnerhet, något som förstås är en förklaring till att de getts möjlighet att genomföra projekt inom ramen för Tillväxtverkets satsning.