

Syntes av och slutsatser från följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen

*Göran Brulin, ansvarig för lärande
utvärdering och följeforskning i de
regionala
strukturfondsprogrammen*

Investing in your future



Bakgrund:

- **Strukturfonderna i Sverige kommer antagligen ha investerat en bra bit över 30 miljarder SEK under programperioden 2007 – 2013. Programperioden 2014 – 2020 räknar EU med att investera över 830 miljarder Euro med medfinansiering. Det europeiska genomförandet styrs av Lissabonstrategin ”Europa den konkurrenskraftigaste regionen” och Europa 2020-strategin ”smart, hållbar och inkluderande tillväxt”.**
- **De åtta svenska regionala strukturfondsprogrammen kan komma att ha sett till att över 20 miljarder SEK har investerats i nedanstående insatsområden och åtgärder. De styrs av den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning. I de åtta operativa programmen anges följande insatsområden och åtgärder:**
- **Näringslivsutveckling och entreprenörskap, ca 40 %.**

Bakgrund:

- **Regionala innovationsmiljöer, ca 40 %, varav universitet och högskolor är den största projektägaren, strax under 2 miljarder SEK, betydligt mer än det dubbla med medfinansiering och det som spiller över genom insatser för klusterinitiativ, inkubatorer, innovationsplattformar o.s.v. Sammantaget antagligen betydligt mer än 6 – 8 miljarder SEK till innovationsstödjande!**
- **10 % till tillgänglighet i form av trafikinfrastruktur och IT.**
- **10 % till regional attraktivitet – besöksnäring, kultur, kulturarv, idrottsprojekt.**
- **Över 1600 projekt i åtta program har initierats regionalt, prioriterats i åtta strukturfondspartnerskap och följeforskats av tre team av programföljeforskare (projekt över 10 + 10 miljoner SEK har haft projektföljeforskning). Ansvariga för följeforskningen vid Tillväxtverket har haft i uppgift att syntetisera följeforskningen som ska vila på ”vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet”, offentliggöra kunskaper och utbilda följeforskare.**

Det svenska genomförandet, ett exempel som kan bli bättre:

- En första slutsats är att det svenska genomförandet av strukturfonderna visar att sammanhållningspolitiken går att använda för strukturomvandling mot regional, nationell och europeisk tillväxt och sysselsättningsskapande. De åtta operativa programmen bidrar till att stärka regionerna, utgår från RUParna, och skapar länsvisa samarbeten.
- En andra slutsats är att strukturfonderna kan genomföras effektivare. I den nationella strategin framhålls ”vikten av att kontinuerligt reflektera över den verksamhet som bedrivs och att lära av erfarenheter i olika länder”. Återföring av erfarenheter och kunskapsbildning kan förbättras genom lärande och samverkan samt kritisk utvärdering av projekt och program.

Investing in your future



Det brister i näringslivets medverkan, entreprenörskapsinsatserna är knappast nydanande:

- En tredje slutsats är att strukturfondsgenomförandet inte uppnått förväntningarna om näringslivets och företagens medverkan. Ängslighet kring exempelvis statstödregler gör genomförandet onödigt krångligt.
- En fjärde slutsats är att många entreprenörskapsprojekt är allt för breda, inte anpassade till specifika målgrupper och regionala förutsättningar! Erfarenheter från entreprenörskapsprojekten förs allt för sällan in i reguljär verksamhet!
- En femte slutsats är att entreprenörskapsinsatser som drivs integrerat med innovationsprojekt är mer framgångsrika i förhållande till de övergripande målen för strukturfonderna jämfört med projekt som fokuserar entreprenörskap i sig.

De tolv riskkapitalfondsprojekten har inneburit nyskapande experiment med revolverande verktyg/insatser:

- **En sjätte slutsats är att de tolv riskkapitalprojekten har inneburit att ett antal investeringar gjorts som inte skulle blivit av! De fungerar marknadskompletterande och verkar lägga grunden till regionala strukturer av investerare och affärsänglar.**

Insatserna för regionala innovationsmiljöer framstår som mer nyskapande än för entreprenörskap och näringslivsutveckling:

- **En sjunde slutsats är att insatserna för regionala innovationsmiljöer framstår som mer nyskapande, additionella och framgångsrika än insatserna för entreprenörskap och näringslivsutveckling.**
- **En åttonde slutsats är att strukturfondsprojekten möjliggör kunskapsspillovers mellan aktörerna i de regionala innovationssystemen. De blir mer klusterdynamiska. Särskilt när sådana triple-helix-projekt har initierats från forskarsamhället och akademin behövs åtgärder som gör dessa mer entreprenörskapsstödjande, fördjupar samarbetet med näringslivet utifrån företagets behov, uppmuntrande till kompetensmobilitet mellan akademi och näringsliv o.s.v.**

Förvånande mycket resurser går till vardags- innovationer allt för lite till stöd i senare skeden i innovationsprocesserna:

- En nionde slutsats är att förvånansvärt stora resurser går till ”vardagsinnovationer” i etablerade företag med tanke på de övergripande målen i den nationella strategin att programmen ska stödja snabbväxande innovativa företag.
- En tionde slutsats är att en ”performance-oriented implementation” i linje med femte sammanhållningsrapporten borde handla om hur strukturfondsprojekten ger stöd i senare skeden i innovationsprocesserna, när produkter, tjänster och processer kan leda till kommersiella genombrott.

Det finns en risk att forskningslogiken tillåts dominera över innovationslogiken; experimentera mer med ägandet - inte säkert att kluster och inkubatorer är lösningen:

- En elfte slutsats är att de största ägarna av innovationsprojekten är högskolor och universitet. I vetenskapssamhället dominerar forskningslogiken. Det skulle antagligen behövas mer experimenterande med alternativt ägande av strukturfondsprojekten för att ytterligare stärka innovationslogiken.
- En tolfte slutsats är att man inte kan förvänta sig snabba resultat och säkra effekter av satsningarna på kluster och inkubatorer. Satsningarna kan vara omvandlande mot ökad innovationskapacitet och konkurrenskraft men de kan också riskera att konservera näringsliv som borde slås ut. Satsningarna bör göras utifrån de specifika förutsättningar som föreligger och utgå från att det krävs uthållighet för att nå effekter.

Satsa på enkla innovativa lösningar för regionförstoring istället för hamnar och terminaler:

- **Slutsats tretton, insatsområde tillgänglighet: Infrastrukturmedlen i strukturfonderna bör främst satsas på innovativa lösningar som inte kräver investeringar i broar och vägar, hamnar och terminaler, dvs. insatser som minskar trafikefterfrågan och förbättrar utnyttjandet av befintlig infrastruktur. Utrymmet för sådana lösningar är begränsat i ordinarie planering. Satsningarna på IT-infrastruktur bör kombineras med åtgärder för affärsmässig användning av dessa.**

Öka kraven på attraktivitetsprojekten:

- **Den fjortonde slutsatsen är att man skulle kunna få ut mer av projekt riktade mot kultur-, kulturarvs- och idrottsområdena. Det behövs tydligare krav på hur dessa ska nå målen vad gäller entreprenörskap, attraktivitet och jobbskapande. Högre krav bör ställas på planer, aktiviteter och samarbeten som verkligen leder mot målet om ökad regional konkurrenskraft i dessa projekt.**

Storstadsinsatserna innebär en övergång från problemdefinierande projekt till möjlighets- skapande:

- **En femtonde slutsats är att storstadsprojekten inneburit en övergång från problemdefinierande till möjlighetsskapande insatser. Mer av insatserna bör göras mot växande företag. Förutsättningarna för tillväxt kan förbättras genom att utveckla attraktivitet samt socialt och kulturellt kapital. Framför allt har man i genomförandet av storstadsinsatserna missat att leva upp till kravet i den nationella strategin om kunskapsbildning som ”stimulerar samverkan och erfarenhetsutbyte med andra storstäder i Sverige och internationellt”.**

Jämställdhet och integration används inte som hävstänger för konkurrenskraft och regional tillväxt:

- **En sextonde slutsats från följeforskning av de horisontella kriterierna är att jämställdhet och integration inte har fungerat som hävstänger för att nå det övergripande målet om konkurrenskraft trots att bristen på kompetens är ett avgörande hinder för tillväxt i flera av programområdena/regionerna. Regler och förordningar följs men förståelsen för de dynamiska effekterna av dessa kriterier saknas. Däremot satsas på miljömässigt hållbar utveckling.**

En fungerande utvärderings- och lärkultur saknas, initiering, prioritering och genomförande av projekt sker ad hoc-artat:

- **Slutsats sjutton är att ett system för följeforskning och lärande skapats men en fungerande utvärderings- och lärkultur saknas! En sådan är en förutsättning för att kunna arbeta med s.k. smart specialisering, vilket, enligt Kommissionen, bör känneteckna nästa programperiod.**
- **Slutsats arton, initiering, prioritering och genomförande av projekt görs fortfarande inte utifrån utarbetade kunskaper och gjorda erfarenheter! Genomförandet präglas av ad hoc hantering och användning av ”tyst kunskap”, mindre av systematisk prövning av projekten mot ”best practice”, ”world-class” o.s.v.**

Det brister i uppföljnings- och indikatorssystemen, ”om alla rapporterade jobb funnes, funnes ingen arbetslöshet i EU”:

- **Slutsats nitton är att bristerna är stora i uppföljnings- och indikatorsystemen. Reliabiliteten är många gånger låg, problemen i validiteten i indikatorerna är stora – är de verkligen indikatorer på det som de utger sig för att indikera? Dödviktsproblematik och rena logiska fel i indikator- och uppföljningssystemen gör att det blir svårt att säga om dessa verkligen hjälper till att styra mot de övergripande målen eller snarar stjälper ett resurseffektivt genomförande mot ökad regional konkurrenskraft?**
- **En tjugonde slutsats är att ett effektivare genomförande kräver smart specialisering; färre likartade projekt i olika programområden; mer samarbete mellan projekt; tydligare brobyggande mellan strukturfondsprogrammen – de regionala strukturfondsprogrammen, Socialfonden och de territoriella programmen – samt forskningsprogrammen.**

Investing in your future



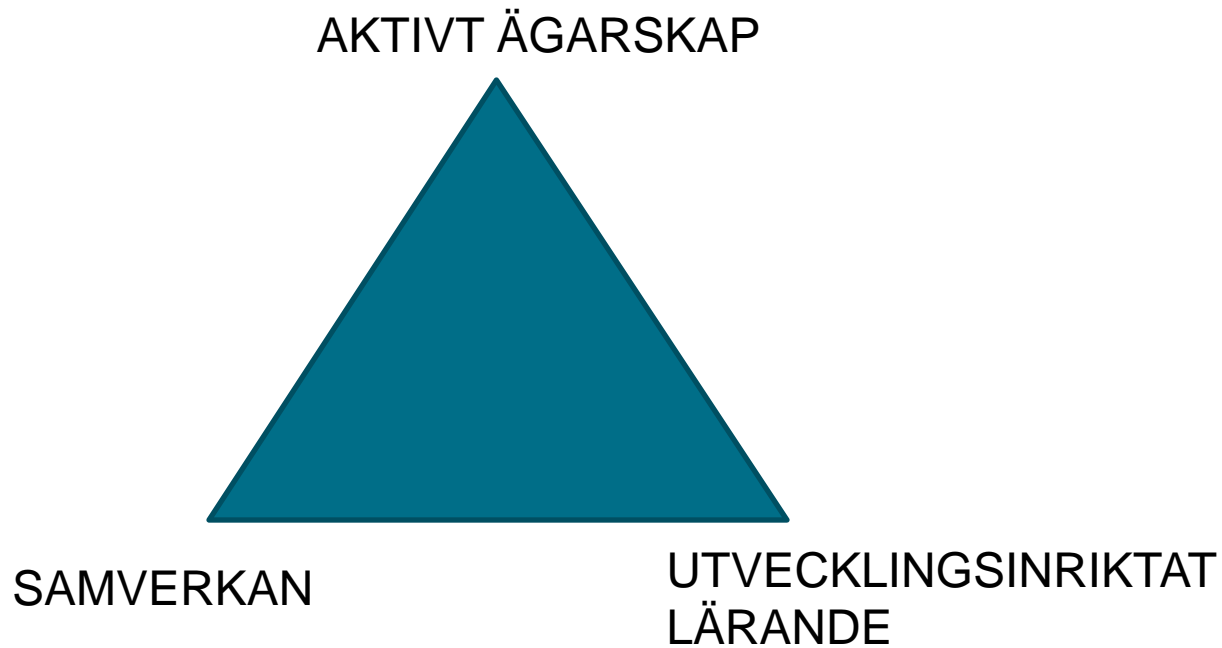
Kombinera nerifrånstrategier med uppifrånstyrning! Entreprenöriella universitet sprids utifrån och in! Fokusera projektägarskapet, samverkan och lärande!

- Den tjugoförsta slutsatsen är att genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen måste kombinera ”bottom-up”-strategin med ”top-down” styrning om genomförandet ska bidra till att Europa växer och blir konkurrenskraftigt. Framgångsrika regioner är regioner som *själva vill* mäta sig med och lära av andra!
- Den tjugoandra slutsatsen är att det svenska genomförandet visar att de regionala strukturfondsprogrammen bidrar till ett paradigmskifte i den regionala tillväxtpolitiken från bidrag och utjämning till stöd till innovations-, tillväxt- och sysselsättningsskapande. Entreprenöriella universitet i Sveriges ”perifera” regioner påverkar de ”centrala”. Det kan bli den största och mest långsiktiga effekten.
- Den tjugotredje slutsatsen är att projekten mer måste karaktäriseras av aktivt ägarskap, samverkan och utvecklingsinriktat lärande om genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen verkligen ska leda till förbättrad regional konkurrenskraft.

Investing in your future



Mekanismer för hållbart utvecklingsarbete genom projekt och program:



Slutsatser från projektföljeforskningen, aktivt ägarskap:

- *Ägarskapet i projekt är ofta svagt eller ibland t.o.m. obefintligt. Bristen på aktivt ägarskap är ofta en följd av hur projektet har initierats, prioriterats och hur det styrs.*
- *Bristande aktivt ägarskap innebär att projektet lever vid sidan av ägarorganisationen och att resultat från projektet inte förs in i reguljär verksamhet i ägarorganisationen.*
- *Några fördjupade diskussioner/analyser av projektorganisering, ägarskap och styrning återfinns inte i rapporterna (undantag finns).*

Slutsatser från projektföljeforskningen, aktivt ägarskap:

Exempel:

- **3M-projektet** är ett illustrativt exempel på brister när det gäller det aktiva ägarskapet. Länkarna mellan aktivt ägarskap, professionell styrning och kompetent ledning har inte fungerat tillfredsställande.
- 3M har varit en punkt på dagordningen för projektägaren, den ekonomiska föreningen HälsingeUtbildning, men det är oklart om de mycket kritiska frågorna som projektet brottades med diskuterades, inga tydliga direktiv eller idéer om hur man skulle handla kom från styrgruppen.
- Flera mycket intressanta processer startades genom 3M-projektet, men för att långsiktiga effekter ska äga rum måste en regional aktör gå in och ta på sig 'ägarskapet' så att resultaten av projektet ska tas om hand och blir långsiktiga effekter!
- Ett annat exempel på brister i det aktiva ägarskapet gäller projektet **System Gudruns fullskalelaboratorium**, där projektföljeforskarna har visat att den tjänsteinnovation som håller på att utvecklas – distansoberoende sjukvårdstjänster – riskerade att överhuvudtaget inte övervägas att introduceras av Blekinge Läns Landsting, d.v.s. projektägaren.

Slutsatser från projektföljeforskningen, samverkan:

- *Projektens samverkan är ofta allt för begränsad, allt för formaliserad, sällan dynamisk och involverar inte företagen i utvecklingsarbetet.*
- *Samverkan uppstår inte av sig själv, utan behöver stödjas och organiseras.*
- *I de flesta projekten kan den samverkan som sker karaktäriseras som en samverkan enligt 'Triple Helix'.*
- *I den utsträckning någon aktörssfär är dominerande i samverkan så är det oftast offentliga aktörer eller akademiska aktörer.*

Slutsatser från projektföljeforskningen, samverkan:

Exempel:

- **AFOC – Acreo Fiber Optic Center** är ett exempel på bristande samverkan i en regional innovationsmiljö.
- Den finns en betydande överlappning bl.a. forskningsprojekt, avhandlingsarbeten och labbmiljöer. Det behöver på en strategisk nivå finnas mer av ett systemtänkande kring fiberoptikens möjligheter, bl.a. för att finna avnämare för olika tillämpningar, som kan leda till nya företag och expansion hos redan befintliga.
- Strävan att skapa excellenta forskningsmiljöer får inte gå ut över möjligheterna att på en mer 'marknära' och pragmatisk nivå arbeta med de produkter och tjänster som har förutsättningar att generera nya företag och att stimulera expansion inom redan befintliga företag i regionen.
- I projekt som "**Den intelligenta inlandsvägen**" (P²) och projekten runt "**Peak Innovation**" har projektföljeforskarna visat att om det ska bli några innovationer måste reell samverkan med näringslivets olika aktörer, företagen och internationella aktörer som befrämjar export genomföras! Peak Innovation har etablerat sig som ett ledande kluster för affärsutveckling och forskning inom vintersport, turism och friluftsliv i Jämtland. Ett strategiskt samverkansnätverk har skapats. Forskningen har förstärkts. Stödsystem för produkt- och tjänsteutveckling har etablerats.

Investing in your future



Slutsatser från projektföljeforskningen, utvecklingsinriktat lärande:

- *Återföring av erfarenheter och kunskaper som stödjer strukturomvandling sker inte i tillräcklig omfattning. Det saknas en medvetenhet om att de regionala strukturfondsprogrammen enligt den nationella strategin har ett särskilt ansvar för lärande som leder till multiplikatoreffekter.*
- Ytterst få slutrapporter talar om multiplikatoreffekter, men i några fall framgår att processer sker som ger multiplikatoreffekter.
- Regeringskansliet har bett länen att ta fram regionala lärandeplaner för att öka lärandet, spridningen och de långsiktiga effekterna.

Slutsatser från projektföljeforskningen, utvecklingsinriktat lärande:

Exempel:

- Projektet **FindIT** illustrerar hur det borde vara; den övergripande målsättningen är att bidra till konkurrenskraft i Gävleborgsregionen genom effektivare och smartare affärssystemlösningar.
- Det innebär för det första att antalet anställda som jobbar med affärssystem måste minska men bli mer kompetenta.
- För det andra måste de 170 företag som arbetar med affärssystem i regionen antagligen halveras och uppgraderas avsevärt så att de kan samarbeta med internationella leverantörer som SAP.
- För det tredje måste FindITs se till att affärssystem, som tjänsteinnovation, blir ett naturligt inslag bland företagen i regionen – trots att Sandvik flyttar HK till Stockholm. Projektföljeforskningen var förutsättningen för att projektledaren kunde få förståelse för att FindIT bara genom att **aktivt försämra** kärnindikatorerna nya jobb och nya företag kunde nå framgång!

Although the Swedish implementation of the ERDF programs can improve it has in certain respects delivered:

- **structural change, innovation and growth in all of Sweden!** The structural funds are playing an important role in experimentation **and** learning for structural change, innovation and competence development in Sweden!
- **According to the OECDs territorial report 2010 the regional structural fund programmes have been decisive for the Swedish orientation towards innovation.** The Swedish and not least European paradox have meant large investments in R&D but up till now quite poor outcomes in innovations. However, it seems less and less to be a Swedish paradox whereas it still lingers as a European. Changes initiated by not least the Regional structural fund programmes seem to bear fruit in more innovations, a change in export pattern towards high-tech services and more entrepreneurial universities.
- **The Swedish implementation could be viewed as the seeds for future structural policy in EU.** According to many experts, such a policy is urgently needed to complete the financial support to member states!