
LOKAL UTVECKLING & TERRITORIELLA INSTRUMENT

– en outnyttjad potential?



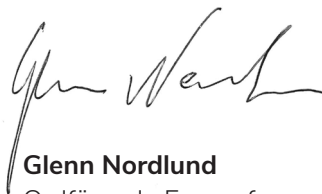
Förord

ÅR 2020 FIRAR EUROPAFORUM norra Sverige 20 år som politiskt nätverk för förtroendevalda på lokal och regional nivå i de fyra nordligaste länen. Syftet med nätverket är att öka kunskapen om europeisk politik, analysera och tycka till i frågor som är viktiga för norra Sverige. Sedan EU-inträdet år 1995 har EU:s sammanhållningspolitik med dess olika fonder och program kommit att spela en helt avgörande roll för norra Sveriges möjligheter att arbeta med utveckling, skapa jobb och tillväxt.

Norra Sverige har särskilda förutsättningar med långa avstånd, gles och åldrande befolkning, hårt arktiskt klimat, liten kritisk massa och institutionell kapacitet, samt små och ofta råvarubaserade, konkurrenskänsliga ekonomier. Samtidigt finns starka lärosäten, ledande innovationsförmåga, kreativa entreprenörer och högteknologiska företag, samt växande och attraktiva städer i vår varierade geografi. Förutsättningarna och styrkeområdena för att skapa tillväxt skiljer sig åt, inte bara mellan regioner utan också inom våra regioner. Vilket gör att strategier och stöd behöver anpassas för att insatser ska få så stor effekt som möjligt i både glesa och täta miljöer, vilket i sin tur är både en möjlighet och utmaning för oss som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet.

Vi välkomnar därför varmt EU-kommissionens tydliga riktning att EU:s sammanhållningspolitik för perioden 2021–2027 ska fortsätta att byggas underifrån och utgå mer från varje regions unika förutsättningar. För norra Sverige är det definitivt en nödvändighet att fortsätta gräva där vi står och utveckla våra regioner utifrån de styrkor som finns på platsen där vi befinner oss. Gärna tillsammans på flera nivåer och inom flera sektorer med stöd av EU. Det är därför särskilt intressant att få ta del av det förslag till EU:s sammanhållningspolitik för nästa programperiod och det nya målet om *Ett Europa närmare medborgarna*, i vilket möjligheten till *Integrerade territoriella investeringar* ingår.

För att bättre förstå vad det här är för något och hur de nya verktygen eventuellt skulle kunna användas i våra regioner under den kommande programperioden valde vi att beställa rapporten *Lokal utveckling & territoriella instrument – en outnyttjad potential?* som du nu håller i din hand. Rapporten är att betrakta som ett kunskapsunderlag för fortsatta diskussioner på lokal, regional, nationell och EU-nivå om hur vi tillsammans på bästa sätt kan maximera de möjligheter som EU:s sammanhållningspolitik erbjuder för att bygga bättre kapacitet för hållbar utveckling.



Glenn Nordlund

Ordförande Europaforum norra Sverige

INNEHÅLL

Sammanfattning	5
Bakgrund	6
Uppdraget	9
Från en platsneutral till en platsbaserad sammanhållningspolitik	10
Planeringsprocesserna knyts samman	14
Territoriella instrument – nationella och internationella erfarenheter	18
Exempel på utvecklingsarbete med en territoriell ansats	24
Sammanhållningspolitiken post 2020	28
Slutsatser och rekommendationer	32
Referenser	34

Sammanfattning

DEN STRATEGISKA UTVECKLINGEN inom sammanhållningspolitiken, som vid sidan av ekonomisk och social sammanhållning även betonar territoriell utveckling öppnar för en bättre anpassning av strategier och program, som tar större hänsyn till regionala/lokala förutsättningar. Det förutsätter en bättre samordning av investeringarna mellan de olika politiska nivåerna, byggd på en förbättrad flernivåsamverkan och en förbättrad kapacitet lokalt/regionalt för att möta de samhällsutmaningar som regionerna står inför. En viktig del i att stärka kapaciteten är att arbeta över olika politikområden, över administrativa gränser och i partnerskap mellan offentlig sektor, näringsliv, forskning och civilsamhället.

De territoriella instrument som introducerades under nuvarande period för att uppnå EU:s mål om en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen fokuserar på regionala/subregionala geografiska områden. Hit hör Lokalt ledd utveckling (LLU), Integrerad hållbar stadsutveckling (HSU) och Integrerade territoriella investeringar (ITI). Gemensamt för dessa decentraliserade genomförandemodeller är att det ska finnas integrerade

strategier som grund för implementering. Genom att den strategiska planeringen på lokal/subregional/regionala nivå knyts närmare nationella och europeiska strategier, skapas förutsättningar för en bättre samordning av investeringarna. Utvecklingen av integrerade strategier stödjer även arbetet med att i förväg identifiera och prioritera insatser för att stärka regionens konkurrenskraft och med vilka resurser, från EU-nivån till nationell nivå och lokal/regional nivå och inkluderande privata insatser.

I nästa programperiod ökar behovet av att få en bättre koordinering mellan lokal och regional nivå. Dels genom den nya tillväxtstrategin – den gröna given, dels genom en starkare koppling av sammanhållningspolitiken till den ekonomiska politiken genom den europeiska semestern. EU-kommisionen betonar även geografier med särskilda förutsättningar såsom de fyra nordligaste länen och föreslår en platsbaserad integrerad ansats med ett starkare fokus på funktionella samband. Planeringsprocesserna lokalt/regionalt behöver därför samordnas eller koordineras på ett effektivare sätt för att uppnå en hållbar regional tillväxt och utveckling.

Bakgrund

UNDER FÖRSTA DECENNIET av 2000-talet stod två olika inriktningar av regionalpolitiken mot varandra. Världsbanken förordade en platsneutral politik där utvecklingen i större städer över tid skulle gynna övriga regioner genom spridningseffekter. OECD och EU-kommissionen förordade den territoriella aspekten av utvecklingspolitiken, dvs att fokus skulle läggas på platsen och dess förutsättningar. Ett flertal rapporter gav stöd för den senare teorin. Lanseringen av smart specialisering, med utgångspunkt i det lokala och Barca-rapporten från 2009 stärkte denna inriktning.¹

Barca menar att denna typ av strategier är överlägsna strategier som är "platsneutrala", och ofta styrda uppifrån. Genom Barca-rapporten bekräftas att sammanhållningspolitiken är grunden i integrationen av den europeiska unionen. Politiken har gett resultat, men måste anpassas till de förutsättningar som råder efter den ekonomiska krisen 2007–2008. Regionerna påverkades olika av krisens effekter.

Territoriell styrning får en viktig roll i modellen för EU:s regionalpolitik, eftersom samspelet mellan beslutsfattare från olika politiska nivåer och en bred grupp av intressenter är kärnan för att nå effektivitet i implementeringen av politiken. I EU-kommissionens förslag 2011 till ny sammanhållningspolitik för programperiod 2014–2020 beskrivs flernivåstyrelse som att EU, medlemsstaterna, lokala och regionala myndigheter och regioner agerar samordnat i utformningen och genomförandet av EU:s politik, byggt på partnerskapsprincipen.

Parterna förutsätts ha en aktiv roll genom hela programcykeln från analys, planering, implementering till uppföljning och lärande. Den territoriell styrning är dessutom central för genomförandet av EU

2020, den territoriella agendan 2020, liksom den urbana agendan.

Den territoriella dimensionen i sammanhållningspolitiken och dess struktur och investeringsfonder är tydligare uttalad i nuvarande period jämfört med programperioden 2007–2013. Helt i linje med målet i Lissabon-fördraget att nå ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Den gemensamma strategiska ramen för struktur och investeringsfonderna har exempelvis ett avsnitt som är ägnat åt att åtgärda viktiga territoriella utmaningar. Medlemsstater ombeds att utföra en platsbaserad analys av utvecklingspotentialen, kapaciteten och ange de större utmaningarna på nationell, regional eller lokal nivå i samband med förberedelserna av sina partnerskapsöverenskommelser och program.² När det gäller implementering uppmuntras medlemsstaterna att fullt ut utnyttja de nya territoriella verktygen – ITI och LLU, vars syfte är att tillhandahålla anpassade lösningar på territoriella utmaningar i geografiskt avgränsade områden, genom att engagera lokala/regionala partner i utformningen och genomförandet.

Sammanhållningspolitiken får en central roll som investeringsinstrument för att nå huvudprioriteringarna i Europa 2020. Synergier mellan olika politikområden blir central för att skapa de finansiella resurser som behövs för att frigöra potentialerna som identifieras lokalt/regionalt. Det innebär att ett mer integrerat och strategiskt arbetssätt på alla nivåer måste utvecklas.

Regionalpolitiken utvecklades därmed från en platsneutral till en platsbaserad politik.

1. Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*.

2. *De Europeiska struktur- och investeringsfonderna 2014–2020*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_sv.pdf.

*Regionalpolitiken
utvecklades därmed från
en platsneutral till en
platsbaserad politik.*

*Rapporten ska bidra till en gemensam
förståelse för den territoriella dimensionen
i EU:s regionalpolitik och dess verktyg*

Uppdraget

RAPPORTEN SKA BIDRA till en gemensam förståelse för den territoriella dimensionen i EU:s regionalpolitik och dess verktyg. De territoriella instrument som i första hand är utgångspunkt är Lokalt ledd utveckling (LLU), inklusive erfarenheterna från Leader, Integrerad hållbar stadsutveckling (HSU), Integrerade territoriella investeringar (ITI).

Rapporten ska belysa hur norra Sverige bättre kan använda sammanhållningspolitikens medel för att stötta utvecklingen i både de svagare och starkare delarna av norra Sverige, och dessutom med en förbättrad flerfundsamverkan. Följande utgångspunkter bör beaktas:

Platsens betydelse för utveckling, den territoriella agendan, möjligheter för LLU/ITI och hållbar stadsutveckling inom förslagen från EU-kommissionen och Näringsdepartementet, samt EU-kommissionens rekommendationer i landrapporten för Sverige.

Rapporten ska genom analys av verktygen ge svar på:

-
- Hur glesare miljöer kan knytas starkare till smart specialisering och regionala strategiska prioriteringar.
 - Visa hur ITI/ LLU/ Leader kan knytas närmare till regional/ subregional nivå och bidra till inomregional balans när det gäller fördelning av struktur och investeringsfundsmedel.
 - Visa hur våra städer ska rustas för att ta sig an möjligheterna med hållbar stadsutveckling.
 - Visa ett antal konkreta exempel på projekt som skulle kunna genomföras genom ett nytt arbetssätt genom ITI/LLU och hållbar stadsutveckling.
 - Utmytna i rekommendationer hur norra Sveriges regioner ska kunna använda de olika verktygen.
-

Uppdragsgivare är de fyra nordliga regionerna, genom samarbetet inom Europa Forum Norra Sverige. Underlag för analysen och rapportskrivningen kommer genom intervjuer med verksamhetsledare för Leader-områden i berörda län, kommunala och regionala företrädare, Tillväxtverket, inklusive rollen som förvaltande myndighet, SKR, North Sweden European Office och representanter för DG Regio. Till detta kommer genomgång av ett antal utvärderings- och analysrapporter från EU-kommissionen, Europaparlamentet, OECD, forskningsorganisationer och nationella aktörer.

Från en platsneutral till en platsbaserad sammanhållningspolitik

DEN TERRITORIELLA ANSATSEN har rötterna från slutet av 1980-talet när ansvariga ministrar för fysisk planering möttes för första gången i Nates (Frankrike) och sedan dess har flera framsteg gjorts fram till idag. I början av 1990-talet med Europa 2000 och Europa 2000+, the European Spatial Development Perspective (ESDP) från 1999, vitböcker om Europeisk styrning och flernivåstyrning, 5:e sammanhållningsrapporten, uppföljningen av den territoriella agendan som analyserade den territoriella dimensionen av Lissabonstrategin för att nämna några exempel. ESDP markerar på ett avgörande sätt "territoriet" som en ny dimension av europeisk politik, även om territoriell sammanhållning bara omnämns en gång i rapporten.³

Utvecklingsarbetet resulterade i att den territoriella dimension infördes i det nya Lissabonfördraget artikel 174, som vid sidan av ekonomisk och social sammanhållning även betonar den territoriella sammanhållningen.

För att främja en harmonisk utveckling inom hela unionen ska denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning. Unionen ska särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna. Bland de berörda regionerna ska särskild hänsyn tas till dels landsbygdsområden, dels områden som påverkas av strukturovandlingar och dels regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner.

Utvecklingen av det strategiska arbetet

Lissabonstrategin lanserades 2000 med målet

att fram till 2010 utveckla EU till att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi.

I halvtidsutvärderingen som gjordes av strategin *Wim Kok-rapporten 2004*, lyftes problemet med att nå resultat med högt ställda mål, utan koppling till en anpassad budget för genomförandet (enbart regionalpolitiska medel användes).⁴ En annan viktig slutsats som drogs var frånvaron av den lokala och regionala nivån i genomförandet. Rapporten betonar flernivåsamverkan som en viktig förutsättning för att nå resultat.

EU-kommissionen tillsatte som ett resultat av Kok-rapporten en högnivågrupp med uppdraget att hitta modeller som stärker forskning och utvecklingskapaciteteten inom EU. Målet var att stärka den inre marknaden för att öka EU:s konkurrenskraft globalt. I utvecklingsarbetet sågs universiteten, näringslivet och den offentliga sektorn som huvudaktörer, för att stärka den ekonomiska integrationen inom unionen och därigenom skapa möjligheten för näringslivet att snabbare anpassa sig till ny teknik. Arbetsgruppen konstaterade under sitt arbete att det inte går att nå resultat med att enbart stärka enskilda sektorer, som tenderar att gynna redan framgångsrika regioner.

Det förslag till lösning som gruppen argumenterade för blev istället att utveckla samspelet mellan olika politikområden som förstärker varandra, det vill säga en territoriell, platsbaserad ansats med utgångspunkt i platsens förutsättningar, särskilt när det gäller betydelsen av lokal kunskap och socioekonomiska förutsättningar.

Konceptet kring smart specialisering började ta form och lanserades 2009 med en utgångspunkt från platsens utvecklingspotential.

3. ESDP, European Spatial Development Perspective, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.

4. Kok, W., High Level Group, *Facing the challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*.

Teorin stärktes genom Barca-rapporten som också betonade att det var det geografiska sammanhanget som skulle vara utgångspunkt för en politik som leder till en högre grad av ekonomisk effektivitet. Ett paradigmskifte i regionalpolitiken och en övergång från platsneutral till platsbaserad regionalpolitik.

Utformningen av det strategiska arbetet på EU-nivån påverkades på ett avgörande sätt förutom av Kok-rapporten, även av en finanskris 2007–2008 och en efterföljande skuldskris med ökad ekonomisk styrning som resultat. Lissabon-strategin ersattes av EU 2020 strategin med målsättningen att få en union som är:

-
- Smart (genom effektivare investeringar i utbildning, forskning och innovation).
 - Hållbar (genom en övergång till en koldioxidsnål ekonomi och ett konkurrenskraftigt näringsliv).
 - Inkluderande (genom tydliga satsningar på nya jobb och fattigdomsminskning).
-

Implementeringen av Europa 2020 följer subsidiaritetsprincipen, enligt artikel 5(3) i Lissabonfördraget.⁵ Vilket är avhängigt av vilket politikområde som gäller och vilken beslutsnivå som gäller. För att hitta lösningar på detta bör offentliga, privata sektorn och civilsamhället på olika nivåer samarbeta för att klara de komplexa utmaningarna som EU 2020 adresserar.

Sammanhållningspolitiken får en central roll som investeringsinstrument för att nå huvudprioriteringarna i Europa 2020. En viktig utgångspunkt är att politiken bör organiseras så att olika politikområden eller sektorsområden stödjer en platsbaserad politik. Synergier mellan olika politikområden är viktiga för att skapa de finansiella resurser som behövs för att frigöra potentialerna som identifieras lokalt/regionalt. Kraven ökar därmed på ett mer integrerat och strategiskt arbetssätt på alla nivåer. Vilket innebär ett ökat behov av utvecklade partnerskap mellan olika politiska nivåer, sektorsområden och mellan olika aktörer, som offentlig sektor, universitet, näringsliv och det civila samhället. Flernivåstyrning är metoden som ska göra det möjligt för lokala/regionala aktörer att möta uppifrån strategier utifrån sina egna potentialer, i samverkan med nationella aktörer.

Den territoriella agendan

I den territoriella agendan definieras en regions territoriella kapital, som geografiskt läge, storlek,

industriproduktion, klimat, traditioner, naturresurser, livskvalitet och socialt kapital. Dessutom inte mätbara mjuka värden som förmågan till samverkan mellan institutioner, forskning, politik, näringsliv och som öppnar upp för kreativa processer och innovationer. Sammantaget ger detta kapital mervärden vid investeringar, eftersom insatserna är bättre anpassade till regionen/subregionen och använder på så vis dess tillgångar och potential effektivare.

Den territoriella agendan från 2007 har som mål att stärka det territoriella kapitalet i Europas städer och regioner genom att stödja horisontell och vertikal samordning. Underifrån byggda territoriella utvecklingsstrategier, geografiskt avgränsade blir därför viktiga. Denna strategi uppdaterades 2011, som Territoriella Agendan 2020 som kompletterade nuvarande strategi Europa 2020. Ansvariga för detta arbete var ministrarna för fysisk planering och territoriell utveckling i samarbete med EU-kommisionen och med stöd från Region Kommittén. En revidering av agendan 2030 kommer att antas under det tyska ordförandeskapet. Ett första reviderat utkast presenterades under december månad 2019 – *Territorial Agenda 2030 #Territorial Agenda – A Future for All Places*.⁶

Vad är en platsbaserad politik?

Trots en lång tradition av rumslig eller fysisk planering, så har inga riktiga försök gjorts för att dra nytta av dessa processer kopplade till sammanhållningspolitiken. Först genom anslaget i Barca-rapporten (2009) börjar synergier mellan dessa processer att utvecklas.

Barca utvecklar definitionen av en platsbaserad politik som en utvecklingspolitik som:

-
- Baseras på en långsiktig strategi, byggd på regional/lokal kunskap, med målet att reducera den underutnyttjade potentialen och minska den sociala exkluderingen i ett specifikt område.
 - Tillhandahåller en integrerad politik för produktion av offentliga varor och tjänster.
 - Ska stimulera till institutionell förändring och bygga kapacitet.
 - Ska stödjas genom villkorade integrerade finansiella ramar och med stöd av flernivåstyrning.
 - Ska ge ökat ansvar och inflytande till regionala och lokala aktörer.
-

5. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Lissabonfördraget).

6. *Territorial Agenda 2030 #Territorial Agenda – A Future for All Places*.

Ansvariga ministrar för territoriell och fysisk planering uttrycker i den territoriella agendan TA 2020 från 2011 sin syn på platsbaserad utveckling. Synsättet markerar också att utvecklingen som sker på lokal nivå inte ska ses som isolerade företeelser, utan som en viktig del i samhällsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen i stort.

"We consider that the place-based approach to policy making contributes to territorial cohesion. Based on the principles of horizontal coordination, evidence-informed policy making and integrated functional area development, it implements the subsidiarity principle through a multilevel governance approach. It aims to unleash territorial potential through development strategies based on local and regional knowledge of need and building on the specific assets and factors which contribute to the competitiveness of places. Places can utilize their territorial capital to realise optimal solutions for longterm development and contribute in this way to the achievement of the Europe 2020 Strategy objectives".

Ansvariga ministrar för territoriell och fysisk planering, TA 2020

Territoriell styrning och dess instrument

Styrning är en viktig komponent i sammanhållningspolitikens modell. Samspelet mellan beslutsfattare på olika nivåer och breda intressentgrupper är nyckeln för få en effektiv implementering av sammanhållningspolitiken. Territoriell styrning kan också tolkas som en utveckling av det mer etablerade begreppet flernivåstyrning genom att lägga till kunskapen om ett visst område och fokusera på en strategisk ansats, anpassad efter platsens förutsättningar och behov.

För sammanhållningspolitiken i sig är det delade förvaltningsansvaret av politiken mellan EU och medlemsstaten, partnerskapsprincipen, samt de territoriella instrumenten viktiga för utformningen av den territoriella styrningen. I ett större geografiskt perspektiv kan även makroregionala strategier nämnas, liksom instrumentet EGTC – European Grouping of Territorial Cooperation, Interreg-programmens olika modeller och den transnationella komponenten i regionalfondsprogrammen.

Dessutom kan territoriell styrning inom sammanhållningspolitiken beskrivas utifrån:

- En politik som strävar efter att förändra den territoriella kontexten genom ett integrerat förhållningsätt.
- Använda strategiska och långsiktiga strategier för att nå samhällsmål.
- Alla intressenter eller stakeholders från olika sektorer samlas i en öppen, transparent och konsensusorienterad process.
- Sektorspolitiken påverkar regionerna olika, som territoriell styrning kan anpassa till regionernas förutsättningar.

Under nuvarande programperiod 2014–2020 läggs därför större vikt vid användning av integrerade och platsbaserade strategier för att stimulera ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Territoriella och urbana strategierna förväntas utveckla insatser som är mer specifika och integrerade för att få en större effekt av investeringarna, samt att fullt ut dra nytta av olika områdets potential. Detta betonas även inför nästa programperiod 2021–2027 och med särskilt fokus på de fyra nordligaste länen med stöd av artikel 174.

Målet med Rapporten – *Expert Analysis on Geographical Specificities, Cohesion Policy 2014–2020*⁷ – är att förse EU-kommissionen med underlag om geografier med särskilda förutsättningar. Hur används sammanhållningspolitikens verktyg av medlemsländerna för att stödja och stärka utvecklingsarbetet i områden definierade genom artikel 174? Vilka slutsatser kan dras inför nästa policyperiod? Några av slutsatserna som görs i rapporten är att:

- En platsbaserad integrerad ansats, kopplad till flernivåsamverkan bidrar till territoriell sammanhållning, eftersom den bygger på lokala/regionala behov. Den säkerställer även närheten till medborgarna. En ökad synlighet och integration av geografier, skapar starkare funktionella samband som ger en möjlighet till att ge varaktiga effekter efter projektens avslut. I jämförelse med "enskilda" projekt skapar integrerade strategier möjligheter till lärande och erfarenhetsutbyte.

7. Carbone, Dr. G., *Expert Analysis on Geographical Specificities, Cohesion Policy, 2014–2020*.

- Kontinuitet och överensstämmelse mellan planering, programmering och genomförande är viktigt och borde utvecklas ytterligare.
- När det gäller fonder och resurser finns en potential för en ökad medvetenhet om möjligheterna till att kombinera olika fonder, men också öka resurserna genom privat finansiering.
- Genom att involvera den kommunala nivån i strategiernas design och implementering skapas förutsättningar för tillit, minskad konkurrens kommunerna emellan och bättre kvalitet på projekt.
- HSU och andra lokala strategier kan öka den administrativ kapaciteten. Kopplat till HSU och ITI är etablerandet av en genomförandeorganisation på lokal/subregional nivå också viktig för att skapa kapacitet och lärande mellan berörda aktörer. Ett ökat ansvar för kommunala myndigheter/civilsamhället och andra aktörer i styrning och implemen-

tering av Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder) kan på sikt stärka kapaciteten för territoriell utveckling.

De territoriella instrument som introducerades under nuvarande period för att uppnå EU:s mål om en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen fokuserar på regionala/subregionala geografiska områden.

Gemensamt för instrumenten är den decentraliserade genomförandemodellen med fokus på ett geografiskt område, en integrerad långsiktig strategi, ett brett partnerskap och flernivåstyrning. LLU når längst i decentralisering med privata, ideella organisationer och offentlig sektor i partnerskap. Partnerskapen, oavsett instrument, föreslår insatser men har inte beslutanderätt. När det gäller HSU kan det genomföras som ITI och kan även inkludera LLU.

Mervärde av integrerade territoriella metoder



New or strengthened strategic framework

- Raised awareness of role strategy-building
- Strategic capacities durable beyond project level
- Information and knowledge exchange on strategic priorities
- Concerns both the creation of new strategic frameworks or strengthening of existing approaches



Integrated governance, strengthened implementation capacities

- New structures, areas, partnerships for strategic thinking in the territory
- Builds up social capital 'soft' skills, consensus-building, trust-building
- Development of technical skills and capacity at local level
- Input into policy development and policy instrument



Exprementation, innovation with interventions

- Increased awareness of opportunities
- Investment-steering and investment-accelerating effects created
- Leverage of financial and 'other' inventives to mobilise actions and resources
- Multiplier effects

Planeringsprocesserna knyts samman

GENOM DESSA VERKTYG som utvecklats för lokal/subregional/regional nivå knyts den fysiska planeringsprocessen och den sammanhållningspolitiska processen närmare varandra.

Med ett fokus på HSU eller LLU, som berör delar av en stad eller hela kommunen, till grupper av kommuner får den kommunala långsiktiga planeringen tillsammans med den regionala planeringen en viktig roll i utvecklingsarbetet. Men framförallt sätts

det planeringsansvar som kommunerna har i ett sammanhang och ger möjlighet att dra nytta av den potential som platsen har liksom den roll offentlig sektor har i utvecklingsarbetet.

Lokalt ledd utveckling (LLU)

För att uppnå EU:s mål om en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden är leadermetoden en av idéerna bakom att nå detta mål. Leader betyder samman-

LLU inom EU:s politiska arkitektur för programperioden 2014–2020

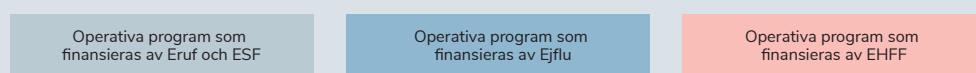
EU-NIVÅ



NATIONELL NIVÅ



PROGRAM-NIVÅ



LOKAL NIVÅ



Källa: Europeiska helpdesken för utvärdering av landsbygdsutveckling (European Evaluation Helpdesk for Rural Development).

länkande åtgärder för att stärka landsbygdens ekonomi.

Modellen introducerades som ett verktyg för lokal utveckling byggd underifrån av lokala aktionsgrupper (LAG), med syftet att utveckla en integrerad territoriell strategi för ett geografiskt avgränsat område. LAG består av representanter från bl a privat, ideell och offentlig sektor. Den integrerade strategin bygger på platsens potentialer och behov med en långsiktig finansiering för implementering. Strategierna ska också inkludera innovativa drag som nya produkter, processer, organisationsmodeller och marknader.⁸

Genom LLU förstärks arbetet genom möjligheten till finansiering från flera fonder.

Modellen kan sammanfattas med sju principer:

Lokal strategi: De lokala strategierna bemöter verkliga behov genom skräddarsydda lösningar.

Underifrånperspektiv: Underifrånperspektivet innebär att idéer och initiativ som uppstår lokalt kan tas tillvara.

LAG: Den lokala aktionsgruppen, implementerar strategin och är ett lokalt partnerskap som är multisektoriellt sammansatt utifrån ideell, privat och offentlig sektor.

Innovation: Leadermetodens angreppssätt och de nya samverkanskonstellationerna främjar innovation och nytänkande.

Integrerade insatser: Genom leadermetoden koordineras och integreras insatser av olika slag: ekonomiskt, socialt, kulturellt och miljömässigt. Varje insats är en pusselbit till en större helhet.

Nätverk: Nätverk skapas både inom projekt och mellan olika insatser.

Samarbete: Genom samarbetsprojekt konkretiseras nätverken till faktiska samarbeten, lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt.

Integrerad hållbar stadsutveckling (HSU)

Städernas roll har stärkts betydligt under programperioden 2014–2020 och detta gäller även för den kommande programperiod efter 2020. Detta är särskilt tydligt när det gäller ERUF, där medlemsstaterna måste öronmärka minst 5 % av de ERUF-medel som tilldelats på nationell nivå (inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning). Stödet ges till integrerade strategier för hållbar utveckling i städerna, där myndigheter på kommunnivå ska ansvara för urvalet av insatser samtidigt

som de beaktar behovet av att främja sambandet mellan stad och landsbygd. HSU kan genomföras som en ITI eller genom ett specifikt operationellt program eller ett prioriterat insatsområde. Genom att också utveckla LLU till stadsområden stödjer medborgardeltagande planering och implementering av områdesbaserade insatser.⁹

Till detta kommer dessutom nya verktyg, dels för att uppmuntra innovation (innovativa åtgärder i stadsområden, artikel 8 i ERUF-förordningen) och dels genom att inrätta ett nätverk för stadsutveckling för att främja kapacitetsbyggande, nätverkssamarbete, samt utbyte av erfarenheter på unionsnivå när det gäller innovativa åtgärder. Det innebär att den lokala nivån berörs av forskning och innovation som implementeras genom strategier för smart specialisering.

Fundamentet i artikel 7 i ERUF-förordningen är att det ska finnas integrerade strategier för hållbar utveckling i städerna, som ska bestå av sammanlänkade åtgärder. Syftet är att på ett varaktigt sätt tackla de ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, demografiska samt samhällsliga utmaningar som påverkar stadsområdena. Med kravet på att åtgärderna ska ha "inbördes samband" eller vara "sammanlänkade" menas att åtgärderna inte bör föreslås och finansieras totalt åtskilda från varandra.

Eftersom förordningen inte innehåller några närmare bestämmelser om innehållet i de integrerade strategierna för städer, finns det i artikel 7 i ERUF-förordningen¹⁰ vissa riktlinjer som man bör ta hänsyn till:

- Strategin bör innehålla en vision på medellång/lång sikt, det vill säga åtminstone för programperioden.
- Det är inte obligatoriskt, men medlemsstaterna bör sträva efter att använda ESF i samverkan med ERUF för att ge stöd till åtgärder för sysselsättning, utbildning, social delaktighet och institutionell kapacitet, som utformas och genomförs inom ramen för strategin.
- Strategin bör stämma överens med de övergripande utvecklingsmålen för regionen och medlemsstaten.
- Den bör vara realistisk när det gäller genomförandekapaciteten och stå i proportion till den finansiering som finns tillgänglig.
- De insatser inom ramen för strategin som ska

8. *Guidance on Community-led Local development in European Structural and Investment Funds*, 2014.

9. Ivan Tocics, *Integrated territorial investment*, sid 13.

10. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013.

finansieras genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna måste vara kopplade till målen för det program som medlen kommer från. Om en integrerad territoriell investering får finansiering från flera insatsområden eller program, kan en medlemsstat beskriva målen för den integrerade territoriella investeringen genom ytterligare resultatindikatorer som omfattar alla bidragsgivande insatsområden eller program.

- Eftersom inte alla insatser som görs i en stad eller del av en stad, kommer att finansieras inom ramen för hållbar utveckling i städerna enligt artikel 7 i ERUF-förordningen, bör strategin innehålla tydliga hänvisningar till och utgå från andra stora investeringar (däribland investeringar som finansieras av struktur- och investeringsfonderna) som görs i det berörda stadsområdet. I förlängningen bör därför alla investeringsprojekt som finansieras av EU ta hänsyn till och knyta an till den integrerade strategin för städer inom ramen för artikel 7 i ERUF-förordningen.
- Strategin bör utformas genom samskapande metoder för att stärka möjligheterna till ett framgångsrikt genomförande. Det bör tydligt fram-

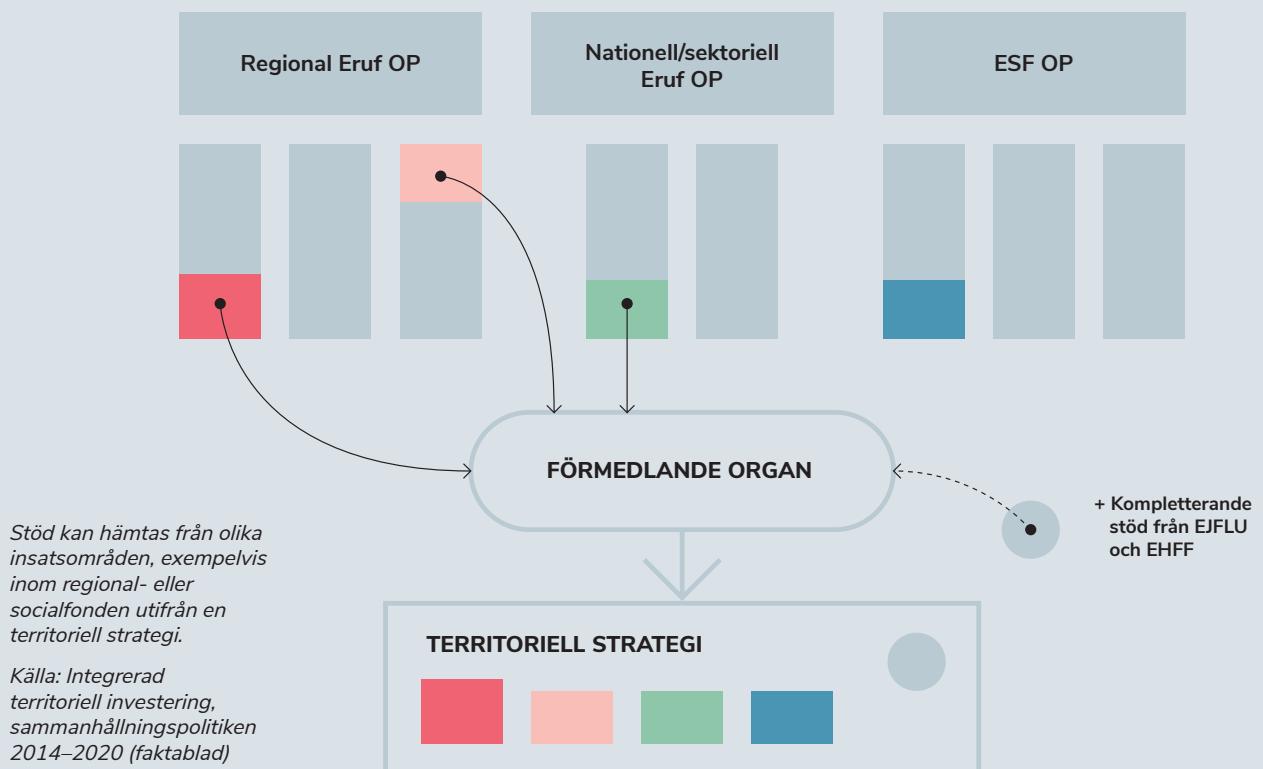
gå hur medborgare, ideell, privat sektor liksom ansvariga myndigheter på olika nivåer ska göras delaktiga i genomförandet av strategin.

Enligt artikel 7 i ERUF-förordningen ska hållbar stadsutveckling genomföras genom ITI i enlighet med artikel 36 i förordningen om gemensamma bestämmelser, eller genom ett särskilt program, eller inom ramen för ett särskilt insatsområde. Samma krav ska gälla för genomförandet oavsett vilken genomförandemetod som används, dvs minimikravet på delegering ska uppfyllas, minst två tematiska mål ska användas (*artikel 96.1 c i förordningen om gemensamma bestämmelser*) och finansiering ska användas på ett integrerat sätt.

Integrerade territoriella investeringar (ITI)

ITI är ett verktyg för att genomföra territoriella strategier på ett integrerat sätt. ITI ger möjligheten att på ett övergripande sätt genomföra operativa program med ekonomiskt stöd från flera prioriterade områden i ett eller flera operativa program, med målet att säkerställa genomförandet av en integrerad strategi för ett särskilt geografiskt område.

Illustration av en tänkbar implementeringsmetod



Nyckelkomponenterna i en ITI är:

- Ett angivet territorium och en integrerad territoriell utvecklingsstrategi.
- Ett åtgärdsprogram för genomförande.
- Styrformer för arbetet med ITI.

ITI kan implementeras på alla subnationella nivåer, som har en integrerad territoriell strategi. Den kan omfatta en hel region, en funktionell arbetsmarknadsregion, en stad eller en tätort eller grupper av dessa. Detta kräver att alla deltagande platser har en gemensam strategi. En ITI kan också användas i Interreg-program och finansieras genom finansiella instrument.

Funktionella geografier

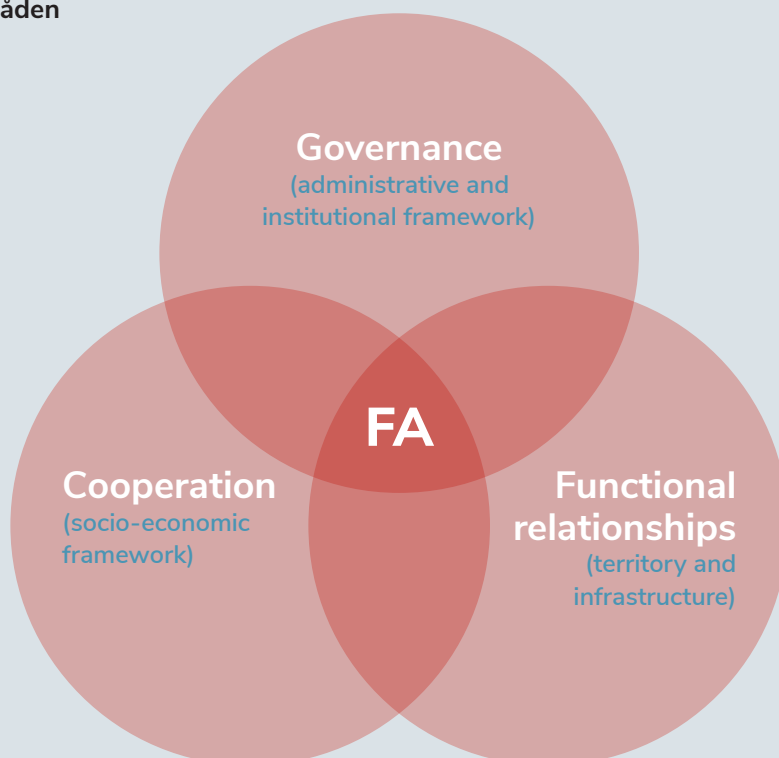
De processer som följer av regionalt/subregionalt utvecklingsarbete måste också kompletteras med funktionella samband. De samarbetsnätverk som utvecklas för detta arbete ger aktörerna en starkt roll i att stödja potentialen i territoriell sammanhållning (ESPON 2006:20). Funktionalitet som arbetsmark-

nadsregion och andra samband kan vara utgångspunkt för en kommun, region att analysera, dels inom regionen och dels utanför de geografiska gränserna.

Region Norrbotten kan sägas ha tre till fyra delområden, Malmfälten, Tornedalen som gränsregion till Finland, Luleåregionen och sedan Arvidsjaur, Arjeplog som söker samarbete över gränsen mot Västerbotten. Region Västerbotten kan delas in i Umeåregionen, Skellefteåregionen och Inlandsregionen. I region Västernorrland ingår Sundsvallsregionen och Örnsköldsvik, som också ingår i Umeåregionens samarbete. Region Jämtland Härjedalen har i en rapport¹¹ visat på flera intressanta samband, bland annat funktionella samband mellan olika platser i länet, men också över riksgränsen mot Norge och länsgränsen till Västernorrland och Västerbotten.

EU-kommissionen rekommenderar som inspiration för egen analys, studien av funktionella regioner som genomförts av Europarådet inför ministertestet 2019.¹²

Funktionella områden



Sambanden mellan styrning, samarbete och funktionella relationer bildar funktionella områden över administrativa gränser.

Källa: Functional Areas in member states of the council of Europe.

11. WSP, *Strukturanalys för Jämtlands Län, regionala utvecklingsförutsättningar i Jämtland Härjedalen*, 2019.

12. CEMAT, *Functional Areas in member states of the council of Europe – Preparatory Study for the 17th Session of the Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning*, 2019.

Territoriella instrument – nationella och internationella erfarenheter

FÖR SVENSK DEL är synen på användningen av de nya instrumenten något tudelad. När det gäller HSU och ITI ansåg Näringsdepartementet att det var tveksamt om det var förenligt med nationell lagstiftning att öppna upp för denna typ av decentraliserade modeller. Med flerfunds lösningar skapades dessutom ett administrativt och komplicerat upplägg för kommunerna att hantera, med risk för ett ineffektivt genomförande. Trots detta fanns kommuner som såg det möjligt och lämpligt att använda HSU för att stärka det lokala utvecklingsarbetet, bl a Umeå med sina erfarenheter från Urbact-programmet och ett flertal av kommunerna i Skåne.

I artikel 7.3 i regionalfondsförordningen 1301/2013 framgår att: *Varje medlemsstat ska i sin partnerskapsöverenskommelse utifrån sin specifika territoriella situation fastställa principerna för urvalet av stadsområden där integrerade åtgärder för hållbar stadsutveckling ska genomföras och uppge ett preliminärt bidrag till de åtgärderna på nationell nivå.*

Slutsatserna i partnerskapsavtalet blev att i Sverige avsätts 5 % av regionalfundsfinansieringen för HSU i de tre storstadsprogrammen för Stockholm, Västsverige, Skåne och Blekinge. För Stockholms del gäller hållbar stadsutveckling hela programområdet, medan kommunerna Göteborg, respektive Malmö har ansvaret i de två övriga programmen. I Göteborg genomförs Sveriges enda ITI-modell också med stöd av LLU.

Landsbyggsdepartementet kom samtidigt till en annan slutsats när det gäller landsbyggnas utveckling och LLU. Civilsamhället anförtroddes att inte bara klara av att hantera finansiering från landsbyggsfonden, utan också med stöd från regionala utvecklingsfonden, socialfonden, havs- och fiskerifonden. I dag genomförs dessa strategier inom 48

av 53 Leader-områden i Sverige med finansiering från en fond och upp till fyra fonder. Sverige sticker ut bland EU:s medlemsländer med denna möjlighet till flerfunds lösningar. Fem områden saknar finansiering idag som ett resultat av den urvalsprocess som Jordbruksverket tillämpat. I de fyra nordligaste länen berörs elva områden.

Utifrån övergripande nationella mål och prioriteringar för det nationella landsbygdsprogrammet ska ett ökat regionalt och lokalt inflytande beaktas vid planering, beslutsfattande, genomförande och uppföljning av programmet. Landsbygdsprogrammet ska också genomföras på ett sätt som är i samklang med den regionala utvecklingsplaneringen.¹³

Kopplingen mellan regionalfonden och socialfonden sker genom ett särskilt program. LLU med stöd från Regionala utvecklingsfonden och Socialfonden 2014–2020.¹⁴ Här betonas bl a frågan om relationerna mellan stad och land kopplat till LLU. Programmet betonar även att en hållbar stadsutveckling bör vara en del också i utvecklingsarbetet inom ramen för LLU.

Erfarenheter i Sverige

Erfarenheterna från arbetet med HSU/ ITI är i dag av naturliga skäl begränsad i Sverige. De tre berörda storstadsprogrammen har använt olika modeller i sitt genomförande och med olika storlek på avsatta resurser. För Stockholmsprogrammet avsattes hela den finansiella delen på 300 miljoner till HSU, medan 18 % eller 100 miljoner avsatts för Malmö respektive 5 % eller 25 miljoner avsatts för Göteborg. När det gäller exempelvis Göteborg så skriver kommunen i den särskilda plan som tagits fram att deras ITI är den enda i sitt slag i Sverige. Planen är kopplad som en bilaga till det operativa programmet för Västsverige 2014–2020. En sektorsövergripande integrerad plan

13. Holmquist, M., Johansson, J., *Interventionslogik och effektänkandet i Leader*, Utvärderingsrapport 2019:11 delrapport 1.

14. *Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt – Lokalt ledd utveckling med stöd från Regionala utvecklingsfonden och Socialfonden 2014-2020.*

för hållbar stadsutveckling i Göteborg 2014–2020. På vilket sätt som sammanlänkningen mellan olika policyområden är gjord i planen framgår dock inte tydligt. Planen prioriterar samverkan inom forskning och innovation, konkurrenskraftiga små och mindre företag, samt innovation för en koldioxid snål ekonomi. Ett centralt inslag i planen är det breda partnerskapet från akademi, näringsliv, social ekonomi och övrig offentlig sektor som medverkat i planens framtagande. Av planen framgår att samarbeten ska utgå från följande lokala styrdokument och långsiktiga processer beslutade av Göteborgs kommunfullmäktige.

- Stadens budget med prioriterade mål och åtgärder är överordnad alla andra styrdokument.
- Klimatstrategiskt program med mål och strategier för en hållbar och rättvis utsläppsnivå av växthusgaser visar vägen för insatser som främjar innovationer för en koldioxidsnål ekonomi.
- Miljöprogrammet är en handlingsplan med åtgärder för att bidra till att nå lokala miljömål.
- Samordnad process för social hållbarhet samt rapporten *Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg* med åtgärdsförslag fokuserade på bland annat hållbara miljöer och samhällen knyter samman regionalfondsinsatser och socialfondsinsatser för hållbar stadsutveckling.
- Vision Älvstaden med de tre huvudstrategierna "hela staden", "möta vatten" och "stärka kärnan" tar ett helhetsgrepp om förvandlingen av ett stort område i stadens centrum till en levande och attraktiv innerstad.

- Kommunal handlingsplan för implementering av överenskommelsen om samarbete mellan Göteborgs Stad och social ekonomi är vägledande särskilt för insatser för mindre företag.
- Göteborg 2021 beskriver planering och genomförande av stadens 400-års-jubileum, vilket insatser enligt planen kan knytas till.
- Göteborgs Stads policy och riktlinjer för internationellt samarbete anger arbetsätt.
- Och ansvarsfördelning avseende EU-projektarbete inom staden.

Inom respektive insatsområde har ett flertal projektidéer tagits fram. Många av dessa är kopplade till avslutade eller pågående projekt finansierade av såväl nationella program som EU-program. Det innebär en förstärkning av arbetet med hållbar stadsutveckling genom att ta till vara på resultat från tidigare insatser och ta utvecklingsarbetet ytterligare ett steg framåt. De insatser som nämns är bl a demonstrationsmiljöer och testbäddar, liksom förstärkning av Business Centres som etablerades med stöd från föregående regionalfondsprogram. Utvecklingsnav med kompletterande testbäddar för ekonomisk, ekologisk och koldioxid snål innovation i nära samverkan med medborgarna.

Illustrationen nedan visar samband mellan insatsområde 2 och 3.

SEKTORSÖVERGRIPANDE INTEGRERADE INSATSER



Källa: Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Göteborg 2014–2020.

En fondsamordningsgrupp har bildats inom Göteborgs Stad för att underlätta fondsamordning, uppföljning och lärande. Berörda fonder är förutom programmet för Västsverige, socialfondsprogrammet, landsbygdsprogrammet och forskningsprogrammet (Horisont 2020).

Ett resultat av processen med ITI är att den synliggör aktiviteter, som stimulerar till nya samarbetsformer. Exempelvis är Chalmers Tekniska Högskola, som är aktiva inom Knowledge and Innovation Community – (KIC) Climate, med och tester olika former av odling för livsmedelsproduktion i stadsnära områden. Arbetet är kopplat till samspelet mellan stad och land. LLU och Leader blir skola för nya idéer i stadsutveckling.

WSP/Kontigo har genomfört en utvärdering HSU i alla tre storstadsprogrammen på uppdrag av Tillväxtverkets slutrapport *Utvärdering av Hållbar Stadsutveckling i Regionalfonden 2019*. Av den framgår bl a att:

- Öronmärkning av resurser till hållbar stadsutveckling gör skillnad. Men undvik att öronmärka ett helt program (Stockholmsprogrammet) i kommande programperiod.
- Satsningen på hållbar stadsutveckling i kombination med de genomförandemodeller som är kopplade till integrerade planer och utpekande av enskilda kommuners ansvar, såsom i Malmö och Göteborg, har bidragit till att sätta kommunerna i fokus för arbetet. Det är effektivt att öppna upp för en närmare koppling till den primärkommunala kärnverksamheten inom hållbar stadsutveckling.
- Regionalfonden i kombination med Socialfonden skapar finansiella resurser som skulle kunna adressera hållbar stadsutveckling på ett effektivt och utmaningsdrivet sätt, inte minst i relation till ett starkt primärkommunalt engagemang.
- Hållbar stadsutveckling och ett utvecklat ITI-instrument skulle kunna vara en brygga för en bredare samordning mellan fonderna. I den meningen behöver ITI-lösningen inte enbart ses som "krånglig" utan som en väg för att öppna för en allmänt önskvärd fondsamordning.

Erfarenheter på EU-nivå

LLU

Lokalt ledd utveckling, LLU har införts inom sammanhållningspolitiken som ett frivilligt instrument

för att utvidga den befintliga Leader-metoden för landsbygdsutveckling och fiske. LLU har utvecklats från 200 aktiva laggrupper i början av 1990-talet, till 2200 vid programperiodens början och består idag av ca 3200 aktiva utvecklingsgrupper. Ökningen av antalet grupper med 50 % indikerar kraften i en underifrån ansats och spridningen av denna integrerade metod för lokal utveckling. En utveckling som kommer att ge en värdefull bank av erfarenheter som kombinerar EU:s ramverk med nationella, regionala ansatser och lokala planeringsmodeller. När det gäller innehållet i LLU och de integrerade strategier som genomförs, så har en tredjedel av LAG hållbar stadsutveckling som huvudfokus. Medan två tredjedelar adresserar i huvudsak landsbygd, men med kapacitet att även nå små tätorter och med sociala mål som utgångspunkt. Det tolkas som en nyhet att under denna programperiod att kunna göra detta. Det innebär att inkluderingen av två ESI fonder har medfört möjligheter till synergier i genomförandet av strategier som adresserar relationen stad-land. Ett exempel på detta genomförs inom området tillgång till "service av allmänt intresse", service som är en typisk svårighet för många landsbygder att upprätthålla.

En annan viktig del som LLU kan stimulera till är nya former av demokratiska deltagande modeller och direkt involvering av lokala grupper. Det skapar förutsättningar för att identifiera nya okända behov genom social innovation och bidra till utvecklingen av innovativa strategier. Utifrån detta perspektiv är det viktigt att stödja innovation och komma över motståndet mot LLU på hemmaplan för att utveckla underifrån perspektiv och integrerade ansatser.¹⁵

ITI och HSU

Planerade investeringar i territoriella och urbana investeringar för nuvarande period beräknas till 10 % av sammanhållningsbudgeten eller 300 miljarder kronor för perioden.¹⁶ Många av medlemsländerna investerar mer än de obligatoriska 5 % i hållbar stadsutveckling. Av mer än 1000 territoriella strategier är 880 inriktade på hållbar stadsutveckling och 154 strategier för andra typer av områden. Strategierna genomförs i alla typer av regioner från mer utvecklade till mindre utvecklade regioner och alla typer av subregionala territorier. Från lokal nivå, som stadsdelar till små tätorter med ett innevånarantal mindre än 10 000, till storstadsregioner på fem miljoner. Med tyngdpunkt för de större städer som har bättre möjligheter till en territoriell integration. Även små och medelstora städer kan också

15. Estif 3 | 2018 From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options.

16. Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy, 2019.

vinna fördelar av en integrerad platsbaserad ansats genom att det skapar förutsättningar för starkare länkar till andra geografier utanför den administrativa gränsen och inom sina gränser. En region i Frankrike, Bretagne, täcks i sin helhet av ITI och LLU, men finansieringen är enbart från en fond, antingen ERUF, EJFLU och EHFF.

EU-kommissionen har genom European Policies Research Centre (EPRC) genomfört en studie 2017 av utvecklingen av integrerade strategiska modeller under nuvarande programperiod¹⁷. Studien baseras på dryga 1000 strategier. Trots en sen start av denna programperiod har genomförandet av HSU och ITI snabbats på när det gäller implementeringen av strategierna. Den integrerade ansatsen har lett till några viktiga förändringar vad gäller hur strategierna är designade. Här har inte minst den lokala kunskapen kopplad till expertkunskap på regional och nationell nivå bidragit till nya modeller. Strategierna representerar en integrerad utveckling genom att de är flersektoriella, genomförs i partnerskap och flerfondsfinansierade. Processen med strategiutvecklingen och implementeringen har krävt nya arbetsformer och metoder, som pekar på innovativa lösningar lokalt och regionalt.

Kritiken mot traditionell programmering/strategiarbete när det gäller regional och lokal utveckling är den inåtvända designen som fokuserar på insatser inom de administrativa gränserna som gäller för programmen. Utmaningen är hur man kan stimulera mer nätverksbaserad policyutveckling och upp-

muntra kommuner till samarbeten för att dra nytta av synergier över administrativa gränser.

Ett intressant exempel på ett sådant nätverk som har en innovativ modell är samarbetet mellan de sex största städerna i Finland – the Six Cities strategy som genomförs som en ITI under 2014–2020 med städerna Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo, Tammerfors och Uleåborg.

Slutligen betonas flexibiliteten som en av de viktiga delarna av en platsbaserad ansats. Strategierna implementeras i områden med vitt skilda förutsättningar och med olika modeller, vilket understryker behovet att gå från en-modell-som-passar-alla, till ett flexibla-re genomförande av sammanhållningspolitiken.

Parlamentets avdelning för budgetaffärer har också gjort analyser av de territoriella instrumenten 2019 och kommit till liknande slutsatser som tidigare utvärderingar,¹⁸ både när det gäller utmaningar och möjligheter. Bland utmaningarna ses definitionen av ett funktionellt område och designen av en territoriell strategi som krävande, samt svårigheten att överbrygga regelverk och kapacitetsbehov. Men samtidigt finns det bevis på att implementering av dessa instrument bygger strategisk och administrativ kapacitet, som stärker samarbetsmodellerna, när det gäller genomförandet av sammanhållningspolitiken särskilt på lokal nivå. Det är viktigt att se utvecklingen av dessa instrument med en längre tidshorisont än en programperiod. Se illustrationen nedan.

Fördelar

- Effektivitetsbesparingar
- Ökat lokalt engagemang
- Innovativa verktyg
- Förändring i tankesätt
- Inspiration och spridning



Utmaningar

- Administrativ kapacitet
- Politiska utmaningar
- Styrningsutmaningar
- Resultat och effekter
- Riktlinjer och beslut

Källa: EPRC, University of Strathclyde

17. *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*
18. *Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy*, 2019.

I betänkandet från 2016 som handlar om nya territoriella utvecklingsverktyg i sammanhållningspolitiken 2014–2020¹⁹, pekar Europaparlamentet på ett antal svårigheter som måste lösas för att konceptet med territoriella instrument ska kunna utvecklas. Utifrån forskning, förvaltande myndigheter och lokala aktörer anses konceptet vara komplext, som ger många praktiska svårigheter och då främst kopplat till de lokala aktörernas kapacitet. Även motstånd från vissa medlemsstater när det gäller att ge inflytande till lokala grupper, liksom att det uppfattas som onödigt och utan mervärde i de medlemsstater och regioner som använder sig av samråd med lokala aktörer.

Betänkandet beskriver ITI som komplext och med litet stöd från EU-kommissionen framförallt när det gäller vägledning. Erfarenheterna av det nya instrumentet är begränsat och den lokala nivån har inte tillräcklig kunskap och kapacitet. De budgetar som är kopplade till både LLU och ITI är inte tillräckliga.

Europaparlamentet har trots allt en genomgående positiv syn på instrumenten ITI, LLU och vill se en mer framträdande roll för dessa territoriella instrument inför kommande period efter 2020.

Kompletterande analyser av territoriell utveckling nationellt och internationellt

En rad analyser är gjorda utifrån ett territoriellt perspektiv och som pekar på behovet att utveckla program som tar utgångspunkten i platsen och dess förutsättningar. OECD, Världsbanken, ESPON,²⁰ London School of Economics (LSE) och utvärderingsrapporter för att nämna några.

I rapporten *Platser som inte behövs och vad gör man åt det*²¹ från London School of Economics (LSE) analyseras varför utvecklingen globalt, efter krisåren går mot missnöjesyttringar och populism. Ett perspektiv som förs fram är att den politik som genomförts med att satsa på kritisk massa, dvs städer och framförallt storstäder, som lösningen på alla problem, lämnar svagare strukturer och regioner på efterkälken. Trots många olika typer av strategier har lite hänt i utvecklingen av dessa svaga regioner. Lösningen är inte mer politik utan bättre politik, som tar utgångspunkt i regioners outnyttjade potentialer. En integrerad politik som stödjer entreprenörskap, koordinerar spridning av kunskap och innovation. En politik som kombinerar social hållbarhet med en platsbaserad ansats och som stärker intressenterna på lokal nivå att ta större ansvar för den framtida utvecklingen.

OECD divisionen för lokal ekonomi och sysselsättningsutveckling (LEED)

Sammanhållningspolitikens betydelse på lokal nivå är alltjämt underutnyttjad och undervärderad av många medlemsstater. De typer av barriärer som kan förhindra utvecklingen är:

A. Avsaknaden av en modell på nationell nivå, som visar på vilket sätt utvecklingen av lokala potentialer kan medverka till att bygga nationellt ekonomiskt välstånd.

B. Tidigare integrering av EU-finansiering i nationella politiska ramverk, innebär att nya former av implementering på lokal nivå hindras genom att makt och resurser förflyttas till nationell nivå, samtidigt som ett genomförande lokalt betraktas som en mindre effektiv metod för att nå resultat.

C. Brist på flexibilitet i nationella politiska ramverk, leder till att lokala samhällsledda initiativ får en begränsad kapacitet att åstadkomma förändringar och existerar snarare "parallellt" med det bredare politiska systemet.

D. Låg tilltro på nationell nivå vad gäller kapacitet på lokal nivå och bristande förståelse för nuvarande användning av EU: s strukturfonder och dess effekter på denna nivå.

E. Begränsade administrativa och ansvarsutkrävande mekanismer lokalt.

F. Svårigheter att skapa en balans mellan beslutsfattare lokalt.²²

19. Integrerade territoriella investeringar och Lokalt ledd utveckling (2015/2224(INI)).

20. ESPON EGTC- ett forskningsprogram med fokus på regional utveckling och rumslig planering.

21. Rodriguez-Pose, A., *Platser som inte behövs och vad gör man åt det*.

22. eesc.europa.eu/sites/default/files/files/lpoL_bri2015563391_en.pdf.

Tillväxtverket har i rapporten *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030*²³ besvarat tre övergripande frågeställningar:

- Vilka utmaningar och möjligheter medför samhällsutvecklingen som den regionala tillväxtpolitiken inom en tioårsperiod kan behöva ta hänsyn till?
- Hur kan olika typer av regioner komma att påverkas av utvecklingen?
- Hur kan politiken genom prioriteringar och åtgärder bemöta utvecklingen?

Några av slutsatserna är att:

- Omvärldsförändringar medför behov av att utveckla nya innovativa arbetssätt för utformning och genomförande av insatser. Samarbeta mellan sektorer och politiska nivåer är en förutsättning för att kunna hantera framtidens utmaningar och möjligheter. Sammantaget innebär detta att offentliga aktörer måste ta sig nya roller.
- En mer flexibel och samordnad finansiering av det regionala utvecklingsarbetet för att möjliggöra ett helhetsperspektiv och regional anpassning. Territoriella kontrakt eller tillväxtavtal som bygger på tillit samt nationella och regionala mål och prioriteringar. En platsbaserad ansats behövs som komplement till sektorspolitik och struktur-reformer för att möta dagens och morgondagens utmaningar. Olika förutsättningar innebär vidare att ansatsen "one-size-fits-all" inte fungerar.
- Säkerställa finansiella, legala förutsättningar och kapacitet för samverkan och samarbete över läns- och landsgränser, mellan styρνivåer och offentliga och privata aktörer samt civilsamhället. Här handlar det om att använda existerande verktyg och finansieringsmöjligheter såsom ITI, LLU och Interreg.

Av *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder* framgår att landsbygdspolitiken inte kan begränsas till nationell statlig politik. Den lokala och regionala nivån, genom kommuner, landsting och samverkansorgan samt andra aktörer är centrala för landsbygdens utveckling. I det sammanhanget har den nationella politiken en viktig roll i att skapa förutsättningar för det för att mobilisera utvecklingskraften.

Samverkan mellan olika politikområden bör stärkas, liksom samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå. Det ska göras med en utvecklad styrning och samordning, utifrån de roller och ansvar olika aktörer har, samt med åtgärder som stärker incitamenten för dialog, samverkan och kunskapsöverföring mellan aktörer och nivåer. Det innebär bland annat att landsbygds politikens genomförande på regional nivå bör koordineras med det regionala tillväxtarbetet. Landsbygds politikens bör utvecklas och stärkas på olika nivåer och i alla samhällssektorer som berör landsbygdens utveckling. Landsbygdsutvecklingsarbetet bör bedrivas inom ramen för en flernivåmodell där nationella, regionala och lokala aktörer samt samhällssektorer samordnas och samverkar.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik respektive EU:s sammanhållningspolitik involverar aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Det gäller såväl i programframtagningen som i genomförandet. Regeringen anser att ett framgångsrikt genomförande i Sverige förutsätter en välfungerande partnerskapsprincip, dvs. en bred medverkan av offentliga myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå och med den privata och den tredje sektorn (bland annat social ekonomi och civilsamhället).

Vidare bör den lokala nivån ges en stärkt roll i arbetet med hållbar landsbygdsutveckling. Arbetssättet på regional nivå mellan länsstyrelser och aktörer med regionalt utvecklingsansvar bör utvecklas när det gäller landsbygdsfrågor.

Eftersom regeringen ser att det finns ett behov att samordna landsbygdsutvecklingsarbetet även utöver statens åtaganden så är aktörerna med regionalt utvecklingsansvar centrala i arbetet. De har inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken bland annat i uppgift att i bred samverkan utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (regional utvecklingsstrategi), och samordna insatser för att genomföra strategin, bland annat i samverkan med berörda statliga myndigheter.

Regeringen avser att LLU genom leadermetoden (LLU) eller motsvarande arbete efter 2020 ska ske i hela landet och att de lokala aktionsgrupperna kan fungera som företrädare för lokal utveckling i alla delar av landet, samt atterbjudas att ingå i regionala partnerskap. På så sätt kan det lokala utvecklingsarbetet på ett tydligare sätt knytas samman med utvecklingsprocesser på regional nivå.

23. Tillväxtverket, rapport *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030 – Kunskap om regionala förutsättningar för tillväxt*.

Exempel på utvecklingsarbete med en territoriell ansats

Här redovisas två exempel med ITI som utgångspunkt men utifrån helt olika förutsättningar. Region 10 som är ett glesbefolkat, sammanhållet geografiskt område har ambitionen att utveckla en ITI eller ITI-liknande lösning. Det andra alternativet gäller de sex största städerna i Finland – från Uleåborg till Helsingfors – som sedan 2013 har utvecklat en ITI och är i slutskedet av genomförandet.

REGION 10 BESTÅR av 8 inlandskommuner från Västerbotten samt Arvidsjaur och Arjeplog från Norrbotten.

Syftet med samarbetet är att stärka kommunernas roll och utveckling, genom funktionell samverkan för att öka kvalitén och kostnadseffektiviteten inom en rad områden som skola, omsorg, näringsliv och marknadsföring.

Inom området näringsliv har regionen genomfört ett antal struktur- och investeringsfonds finansierade projekt. Resultatet av insatserna har gett en positiv respons, men treåriga projekt som följer på varandra har regionen bedömt som en ineffektiv metod. Ett projekts uppstartsfas tar tid och avslutningen tar tid. Den effektiva arbetstiden blir liten och risken att resultatet blir lidande är uppenbar. Projektansökningar är dessutom resurskrävande vilket också är ett problem för små kommuner. Kapacitetsbristen leder till svårigheter att klara konkurrensen om medlen genom anbud. Paradoxalt nog leder det till att sammanhållningspolitiken medverkar till att skapa gap istället för att utjämna skillnader i utvecklingsnivå som är målet. Detta förstärks samtidigt av NUT:s II indelningen Övre Norrland, som på ett effektivt sätt döljer inomregionala skillnader.

Regionen genomför nu med stöd från Tillväxtverkets program *Tillväxtskapande samhällsplanering* ett arbete för att analysera behoven lokalt, för att utveckla näringslivet inom regionen. Modellen som håller på att utvecklas riktar in sig på smart specialisering. Målet är att skapa förutsättningar för ett långsiktigt kapacitetsbyggande som kan stärka det näringsfrämjande arbete. Grunden i kapacitetsbyggandet är förståelsen av platsens förutsättningar, där styrkor och svagheter behöver identifieras systematiskt utifrån företagets perspektiv.

De svagheter som regionen identifierat genom detta arbete är bl a att:

- Det finns många bra verktyg och aktörer för att stödja företagens utveckling, men tillgången till dem och uppläggen passar inte alltid företagsstrukturen i Region 10.
- Det brister i samordning, rollfördelning och samverkan mellan de olika stödjande aktörernas insatser.
- Osäkerheter på den lokala nivån närmast företagen (ekonomi, korta projekt) sänker förmågan att bidra till företagens utveckling.
- Status på och resurser för den lokala nivåns arbete när det gäller näringslivsutveckling är inte tillräckliga.

För att gå från projekt till ett mer processinriktat arbetssätt, behövs ett långsiktigt arbete, med finansiering från olika sektorsområden och med stöd från ett brett partnerskap; EU, nationellt, regionalt, lokalt och privat, som på ett integrerat sätt tryggar utvecklingsarbetet. *Det inkluderar även det viktiga förankringsarbetet som behövs lokalt i näringslivet och i den offentliga sektorn.* Etablerandet av en gemensam organisation som arbetar horisontellt och vertikalt för att skapa lärande på alla nivåer, territoriell styrning är också en viktig ingrediens i utvecklingsarbetet.

Identifierade områden som kan bidra till ett integrerat arbetssätt är innovation, innovationsinfrastruktur, digitalisering, entreprenörskap, arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Vinnovas program VinVäx är förebild, ett ramprogram på fem plus fem år som utformas som ett territoriellt instrument

(ITI) eller som en nationell modell för platsbaserad utveckling.

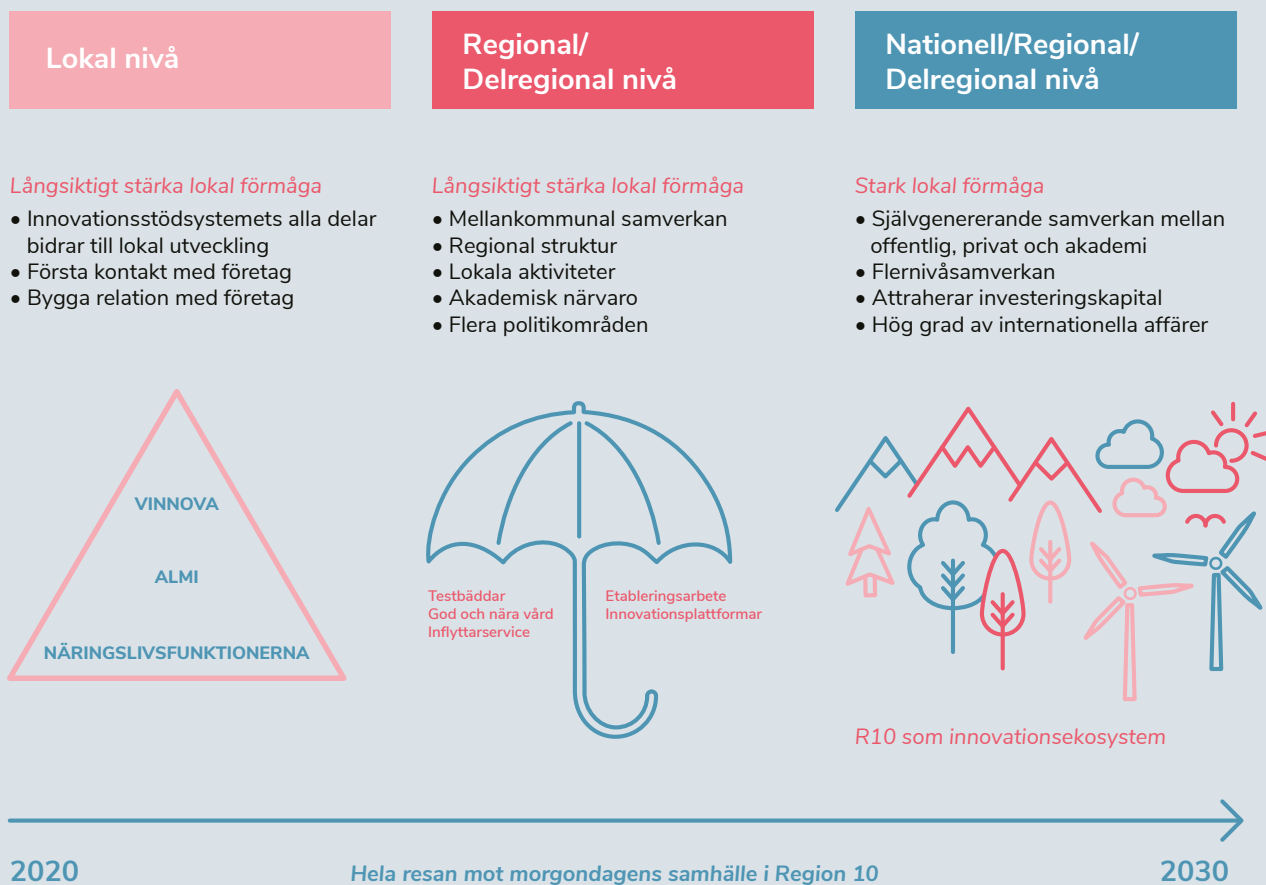
Genom att den strategiska planeringen på lokal/subregional/regionala nivå knyts närmare nationella och europeiska strategier, skapas förutsättningar för en bättre samordning av investeringarna. Den genomförda analysen pekar på ett investeringsbehov på 500 miljoner under en 10-årsperiod, med finansiering från EU, nationellt, regionalt, lokalt och inkluderande den privata sektorns bidrag. Modellen stödjer även arbetet med att i förväg identifiera och

prioritera insatser för att stärka regionens konkurrenskraft. Regionens förslag till ramprogram, kontrakt eller ett tillväxtavtal matchar på ett intressant sätt Tillväxtverkets förslag beskrivet i analysen – *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030*. Både när det gäller att använda asymmetriska lösningar som ITI, LLU och genom tillväxtavtal.

Region 10 och deras utvecklingsmodell ger förutsättningar för en mer långsiktig förmåga till resiliens. Region Norrbotten och Region Västerbotten får en viktig stödjande och koordinerande roll.

Exempel på strategi för stärkt konkurrenskraft från Region 10

Smart specialisering



Sexstadsstrategin – öppen och smart service

Sexstadsstrategin är en strategi för hållbar stadsutveckling i Finland och genomförs av de sex största städerna Helsingfors, Vanda, Esbo, Åbo, Tammerfors och Uleåborg. En annorlunda ITI som utvecklats genom anbudsförfarande 2013 och beslutad av ministeriet för sysselsättning och ekonomi.²⁴

Strategin som bygger på de deltagande städernas smart specialisering-strategier, genomförs med finansiering från ERDF och ESF genom ITI mekanismen. Genomförandetid är 2014–2020. Målet med strategin är att använda landets största stadsregioner som utvecklingsmiljöer för nya innovationer, som i sin tur ska stärka landets konkurrenskraft. Dessutom stärker strategin städernas förutsättningar för service och deras funktionalitet över kommungränserna.

Alla nya modeller som utvecklas genom strategin tillgängliggörs också för alla städer och samhällen, för att stärka produktiviteten inom den offentliga sektorn.

Strategins försök att bygga ett öppet innovationssystem kretsar kring tre fokusområden, som implementerar de specifika insatsområdena i de finska strukturfondsprogrammen.

Fokusområde 1: Öppna innovationsplattformar

Innovationsplattformarna består av städernas partnerskap som arbetar tillsammans för att skapa nya lösningar och affärsmöjligheter. Partnerskapet består av medborgare, företag, forsknings- och utbildningsorganisationer och städernas administrationer. Plattformarna ska stödja den kreativa processen och social innovation för att med nya idéer möta de samhällsutmaningar som städerna identifierat. Både företagen och städerna kan lyfta fram idéer för utveckling och test.

Fokusområde 2: Öppen data och samarbeten

Städerna skapar stora mängder data inom geografisk information, miljö, trafik mm, som företag kan dra nytta av i sina företag. Genom att öppna upp städernas data i en öppen miljö skapas förutsättningar för testning och nya marknader för företag.

Fokusområde 3: Öppet deltagande och kundrelationer

Inom detta område är servicedesign nyckelverktyget för att utveckla en mer användarvänlig service och öppna upp för nya affärsmöjligheter.

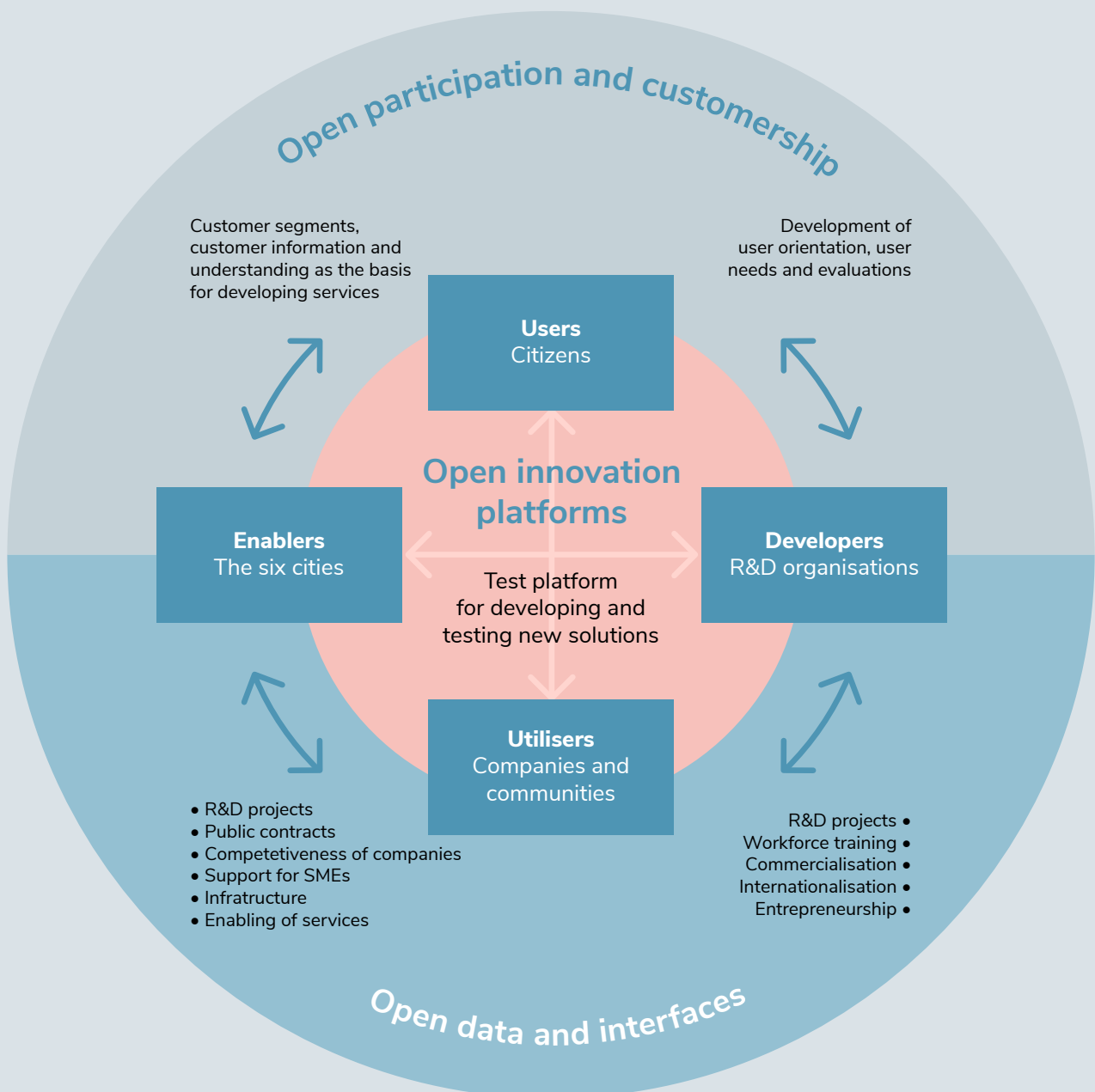
Strategin implementeras genom projekt inom de tre fokusområdena och varje projekt involverar aktörer från minst två av städerna. Projekten genomförs både som spjutspetsprojekt och som praktiska pilot och testprojekt. Projekten följer samma regler som för ERDF- och ESF-projekt. När det gäller besluts-gången bygger den på att strategin är en separat strategi för integrerad hållbar utveckling enligt artikel 7. Städerna beslutar om genomförandet av strategin, definierar teman för utlysningar och föreslår vilka projekt som ska finansieras.

Strategin koordineras med andra nationella program som ICT 2015, the Innovative Cities programme (INKA), Smart Procurement programme och EU program som Horisont 2020. Nätverk på EU som EUROCITIES och European Network of Living Labs kopplas till utvecklingsarbetet.

Båda exemplen – Region 10 och Sexstadsstrategin – visar på olika territoriella skalor, med smart specialisering som grund. Identifiering av funktionella områden och genomförande av integrerade strategier medför behov av nya administrativa arbetssätt och genomförande-modeller. Den vanligaste kombinationen är en serie av parallella men kompletterande aktiviteter, som styr olika sektorer till att bidra till samma mål. Det kräver en effektiv styrningsmodell som också behöver utvecklade metoder för att engagera lokala aktörer.

24. *The Six City Strategy – Open and Smart Services*, 2014, www.6aika.fi.

Sexstadsstrategin bygger på tre fokusområden, öppna innovationsplattformar, öppet deltagande, kundrelationer, öppen data och samarbeten.



Sammanhållningspolitiken post 2020

Från smart tillväxt ett smartare Europa

EU-kommissionens förslag till en moderniserad regionalpolitik efter 2020 bygger på de övergripande målen i fördraget: ekonomisk, social och territoriell sammanhållning för att minska skillnaderna i utveckling mellan regionerna med:

- Fortsatt fokus på att ta itu med de regionala skillnaderna och utmaningarna för regionerna i Europa.
- En förstärkt tematisk koncentration på smart tillväxt, dels genom strategier för smart specialisering och dels genom den koldioxidsnåla och cirkulära ekonomin.
- Stöd av lokal utveckling som baseras på integrerade territoriella och lokala strategier, hållbar stadsutveckling, samt kapacitetsuppbyggnad inom detta område.

En mer strategisk koordinering mellan olika finansiella system behöver utvecklas för att stärka innovationskapaciteten, öka dess effektivitet och öka spridningen av innovationer inom unionen. Ett utvecklat stöd för gränsregionalt och interregionalt samarbete inom värdekedjor över Europa och även globalt. Kapaciteten institutionellt både på regional och lokal nivå behöver stärkas för att kunna ge stöd till de reformer som behöver genomföras och utveckla den kompetens som behövs för att möta de nya utmaningarna.

För att nå allt detta behöver strategier för smart specialisering utvecklas, som skapar synergier mellan en rad olika program som Horisont Europa, Socialfonden+, Erasmus+ programmet, programmet det digitala Europa, Landsbygdsprogrammet, InvestEU och andra program.

Den strategisk styrningen

Kommissionen har under förberedelserna inför programperioden efter 2020, redovisat ett flertal strategiska dokument som blir vägledande för de olika tematiska områdena som gäller för ERUF, ESF+, och EHFF. *Smart specialisering, En förnyad Europeisk agenda för forskning och innovation, Den nya industristrategin, Start up och uppskalningsinitiativet, och Den nya kompetensagendan*.²⁵

Den övergripande strategin som den nya kommissionen presenterat – *Den gröna given* blir den nya tillväxtstrategin. Den ekonomiska agendan ska bidra till en hållbar transformation som stödjer medlemslänternas implementering av FN:s hållbarhetsmål. Strukturförändringarna ska bidra till att EU även i fortsättningen upprätthåller ett välfärdssystem i världsklass och förblir en hub för innovation och konkurrenskraftigt entreprenörskap. Strategin sätter hållbarhet i alla dess former och människornas välfärd i centrum.

Fyra olika men kompletterande dimensioner blir vägledande: *miljö, produktivitet, stabilitet och rättvisa*. För att uppnå detta krävs insatser mot gemensamma mål från alla politikområden och nivåer i samhället. Europeiska Miljöbyråns rapport ingår, som underlag till den gröna given och beskriver insatserna som behöver göras på följande sätt: *"Miljöpolitiska verktyg är fortfarande nödvändiga, men för att systemförändring ska komma till stånd krävs en mycket bredare politisk mix för att gynna innovation och experimenterande, underlätta spridning av nya idéer och metoder. För att uppnå fullständig implementering krävs det ökad finansiering och kapacitetsuppbyggnad, engagemang från företag och medborgare, bättre koordinering av lokala, regionala och nationella myndigheter samt en starkare kunskapsbas"*.²⁶

25. COM(2017) 376 final, COM (2018) 306 final, COM (2017) 479 final, COM (2016) 733 final, COM(2016) 381 final.

26. Europeiska Miljöbyrån, *Europas miljö, Tillstånd och utblick 2020, sammanfattning*.

Politiska mål

De politiska målen, som under nuvarande period är elva, reduceras i det nya förslaget till fem med investeringsfokus på de två första politiska målen. ERUF, ESF+ och EHFF ska stödja följande politiska mål:

PO 1 Ett smartare Europa genom innovativ och smart ekonomisk omvandling genom att:

- Förbättra forsknings- och innovationskapaciteten och användningen av avancerad teknik.
- Säkra nyttan av digitaliseringen för invånare, företag och myndigheter.
- Förbättra de små och medelstora företagens tillväxt och konkurrenskraft.
- Utveckla färdigheter för smart specialisering, strukturomvandling och entreprenörskap.

PO 2 Ett grönare och koldioxidsnålare Europa genom ren och rättvis energiomställning, gröna och blå investeringar, den cirkulära ekonomin, klimatanpassning, riskförebyggande och riskhantering genom att:

- Främja energieffektivitetsåtgärder.
- Främja förnybar energi.
- Utveckla smarta energisystem.
- Smarta nät och smart lagring på lokal nivå.
- Främja anpassning, riskförebyggande och motståndskraft mot katastrofer i samband med klimatförändringen.
- Främja en hållbar vattenförvaltning.
- Främja övergången till en cirkulär ekonomi.
- Främja biologisk mångfald och grön infrastruktur i stadsmiljö samt minska föroreningarna.

PO 3 Ett mer sammanlänkat Europa genom förbättrad mobilitet och regional IKT-konnektivitet genom att:

- Förbättra digital konnektivitet.
- Utveckla ett hållbart, klimattåligt, intelligent, säkert och intermodalt TEN-T.

- Utveckla hållbar, klimattåligt, intelligent och intermodal nationell, regional och lokal mobilitet, inklusive förbättrad tillgång till TEN-T samt gränsöverskridande mobilitet.
- Främja hållbar multimodal mobilitet i städerna.

PO 4 Ett mer socialt Europa genom den europeiska pelaren för sociala rättigheter genom att:

- Effektivisera arbetsmarknaderna och förbättra tillgången till sysselsättning av god kvalitet genom att utveckla social innovation och social infrastruktur.
- Förbättra tillgången till tjänster av god kvalitet för alla inom utbildning och livslångt lärande genom att utveckla infrastruktur.
- Förbättra den socioekonomiska integrationen av marginaliserade grupper, migranter och missgynnade grupper, genom integrerade åtgärder, bl a bostäder och sociala tjänster.
- Säkerställa lika tillgång till hälso- och sjukvård genom att utveckla infrastruktur.

PO 5 Ett Europa närmare medborgarna genom hållbar och integrerad utveckling av stads-, landsbygds- och kustområden och lokala initiativ genom att:

- Främja en integrerad social, ekonomisk och miljömässig utveckling, kulturarvet och säkerhet i stadsområden.
- Främja en integrerad, social, ekonomisk och miljömässig lokal utveckling.
- Kulturarvet och säkerhet, inklusive på landsbygden och i kustområden, även genom LLU.

"Inclusive growth and environmental sustainability must go hand in hand. You will contribute to turning the European Semester cycle of economic governance into an instrument that integrates the United Nations Sustainable Development Goals."

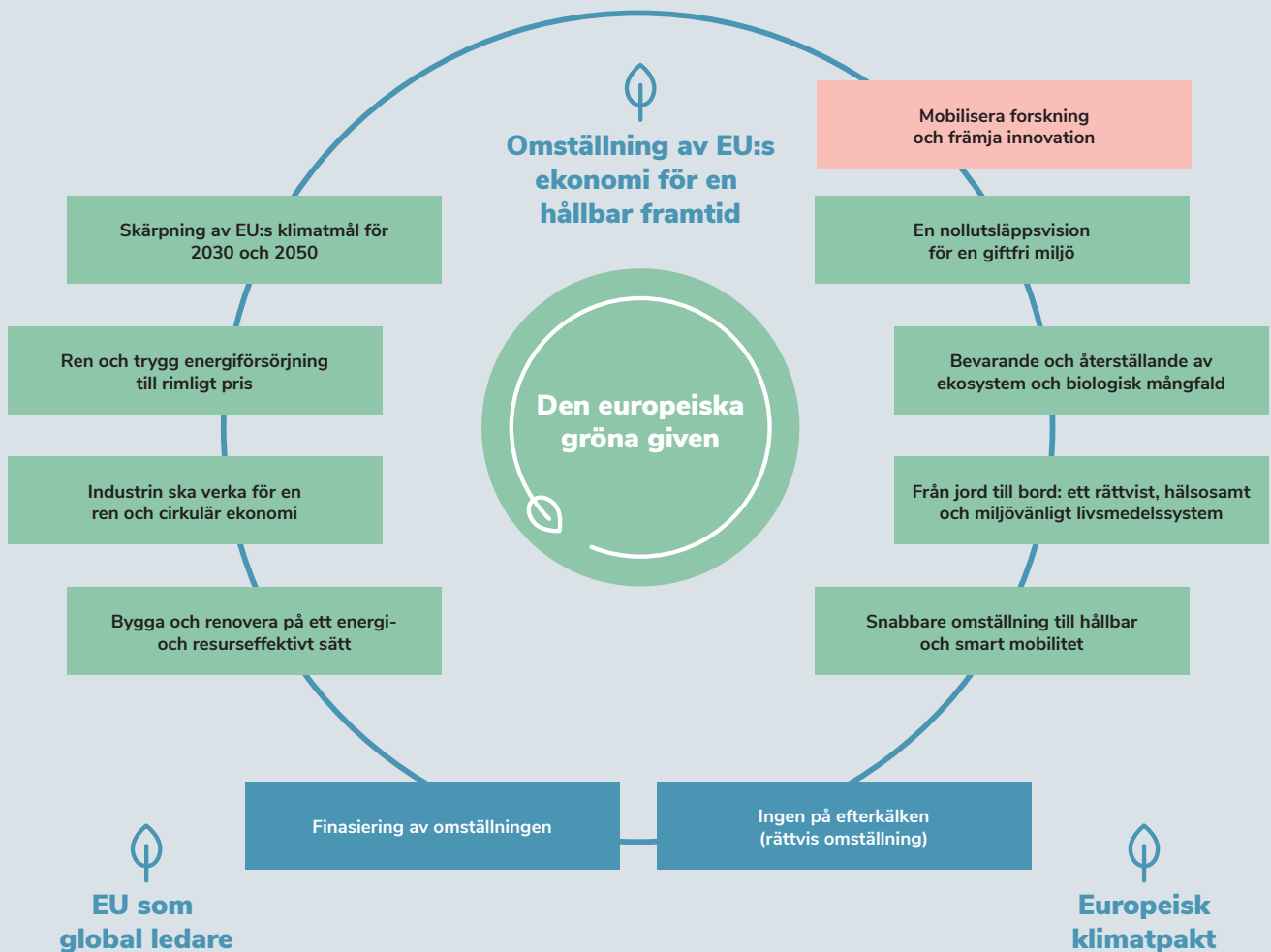
URSULA VON DER LEYEN, THE COMMISSION PRESIDENT

Den andra viktiga förändringen av sammanhållningspolitiken är den starkare kopplingen till den europeiska planeringsterminen, genom en mer bindande samordning mellan de landsspecifika rekommendationerna och sammanhållningsprogrammen. Medlemsstaterna förväntas anpassa sin ekonomiska politik och budgetpolitik till de landsspecifika rekommendationer som fastställs på EU-nivå. Med utgångspunkt från rekommendationerna utarbetar medlemsstaterna sedan sina egna nationella investeringsstrategier. Sammanhållningspolitikens fonder spelar en väsentlig roll i stödet till social och territoriell sammanhållning.

Investeringsriktlinjer för sammanhållningspolitiska medel 2021–2027

I landrapporten²⁷ redogör EU-kommissionens avdelningar för sin preliminära syn på prioriterade investeringsområden och grundläggande villkor för ett effektivt genomförande av sammanhållningspolitiken under 2021–2027. Utgångspunkt för EU-kommissionens förslag bygger på den fleråriga budgetramen 2021–2027 2018. De prioriterade investeringsområdena har fastställts dels utifrån flaskhalsar i fråga om investeringar / investeringsbehov och dels regionala skillnader. Förslagen utgör

Den nya tillväxtstrategin sätter hållbarhet i alla dess former och människans välbefinnande i centrum för alla aktiviteter



Källa: Den europeiska gröna given²⁸

27. SWD(2019) 1026 final landsrapport Sverige 2019, Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.
28. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.

grunden för en dialog mellan Sverige och EU-kommissionens avdelningar inför programplaneringen av de sammanhållningspolitiska medlen (Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+).

Av analysen framgår att det finns tydliga regionala skillnader i fråga om innovationsresultat och konkurrenskraft. Det konstateras att det finns behov av investeringar för att ytterligare förbättra forsknings- och innovationskapaciteten och användningen av avancerad teknik inom det politiska området 1- *Ett smartare Europa genom innovativ och smart ekonomisk omvandling* – genom att:

-
- Uppmuntra utveckling och genomförande av skräddarsydda system för smart specialisering såväl regionalt (på programnivå) som nationellt.
 - Främja ytterligare internationellt och regionalt samarbete i syfte att utbyta kunskaper och uppnå en kritisk massa för specialiseringarna och särskilt fokusera på de tre medelinkomstregionerna (Småland med öarna, Mellersta Norrland och Norra Mellansverige) och de nordliga glesbefolkade områdena för att hjälpa dem att komma ifatt och öka investeringarna.
 - Främja samordning mellan strategierna för smart specialisering och nationella partnerskapsprogram för innovation samt andra relevanta strategier (särskilt EU-strategin för Östersjöregionen) och andra länder såväl i Europa som utanför.
 - Ytterligare uppmuntra regionala tillväxtprocesser och främja forsknings- och innovationskapaciteten, stödja befintliga kluster och nätverk samt stärka företagens konkurrenskraft och företagens användning av avancerad teknik. Detta kan bidra till att minska skillnaderna i fråga om konkurrenskraft och innovation, särskilt i medelinkomstregionerna och de nordliga glesbefolkade områdena.
 - Uppmuntra kvinnligt företagande, bland annat i de nordliga glesbefolkade områdena, för att kunna utnyttja ekonomins hela potential, samt stödja små och medelstora företag som i integreringssyfte anställer icke EU-medborgare och andra utsatta grupper.
 - Främja skapandet av nya företag, tillväxt för uppstarts företag och expanderande företag, acceleratorer och nya företagsmodeller, samt öka andelen små och medelstora företag med innovationer som är nya på marknaden och för företaget genom att bevilja stöd till innovationer som gäller produkter, organisation och marknadsföring.

Stimulera användning av möjliggörande teknik, miljöinnovation och grön och blå teknik samt påskynda marknadstillträde och internationalisering, särskilt i de nordliga glesbefolkade områdena.

- Stödja utveckling av regionala, interregionala och internationella nät för kunskapsöverföring, etablera partnerskap och främja ytterligare innovation och globala värdekedjor. Det har därför konstaterats att det finns behov av investeringar för att utveckla färdigheter för smart specialisering, strukturomvandling och entreprenörskap i samverkan med åtgärder för livslångt lärande inom politiskt mål 4 – *Ett mer socialt Europa* genom den europeiska pelaren för sociala rättigheter – genom att bla:
 - Bygga upp nödvändig administrativ kapacitet, bland annat i smarta städer i samarbete med parter i Östersjöregionen, med särskild uppmärksamhet på digital kompetens och behovet av att hantera strukturomvandling. Bygga upp nödvändig administrativ kapacitet, bland annat i smarta städer i samarbete med parter i Östersjöregionen, med särskild uppmärksamhet på digital kompetens och behovet av att hantera strukturomvandling.
 - Främja kompetensutveckling inom institutioner för högre utbildning och forskning för att öka den kommersiella bärkraften, marknadsrelevansen och utnyttjandet av forskningsprojekten och för att ge institutionerna bättre förmåga att delta i interaktiva och öppna innovationsprocesser, även gränsöverskridande.
 - Bygga upp yrkesutbildningsinstitutionernas kapacitet att tillgodose behoven hos arbetsgivare och lokala innovationsekosystem, i samverkan med åtgärderna inom politiskt mål 1 och strategierna för smart specialisering.
 - Förbättra arbetsmarknadsrelevansen inom den högre utbildningen och utnyttja synergier med Erasmusprogrammet.
 - Bygga upp yrkesutbildningsinstitutionernas kapacitet att tillgodose behoven hos arbetsgivare och lokala innovationsekosystem, i samverkan med åtgärderna inom politiskt mål 1 och strategierna för smart specialisering.
 - Genomföra omfattande strategier för livslångt lärande.
 - Social innovation och försöksverksamhet på området.
-

Slutsatser

DE TERRITORIELLA INSTRUMENTEN som introducerades inför nuvarande programperiod, öppnar för ett decentraliserat genomförande av sammanhållningspolitiken. Utöver dessa modeller kan också nationell nivå utveckla anpassade, decentraliserade instrument. Det ger förutsättningar för lokal/regional nivå att möta nationella och europeiska strategier på ett effektivare sätt. Kommunerna ska i sin planering verka för ekonomisk tillväxt, vilket också är regionernas ansvar. Genom dessa instrument kan de olika planeringsprocesserna koordineras effektivare. Om den politiska viljan finns att använda det territoriella anslaget, så behövs ett annat arbetssätt på alla nivåer. Ett arbetssätt som är mer krävande, men som forskning visat ger snabbare implementering och på sikt ett varaktigare resultat. Tillväxtverket har i rapporten *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030 – Kunskap om regionala förutsättningar för tillväxt*. föreslagit ett flertal lösningar på detta. Från att använda kontrakt eller tillväxtavtal för ett geografiskt område, kopplat med finansiering, till att använda de territoriella instrumenten som LLU, HSU och ITI.

Med en ansats som bygger på lokala/subregionala potentialer och utmaningar får flernivåstyrning en central roll. Den kan ses som en dialog mellan de olika politiska nivåerna, sektorerna och olika intressenter som civilsamhället, finansiella institutioner, näringslivet och forskningen. Det vertikala och horisontella partnerskapet bör därför delta i utvecklingen både av designen, implementering och uppföljningen av de föreslagna insatserna under hela programcykeln. Dialogen och samspelet mellan olika aktörer på olika nivåer lokalt/regional/nationellt är också viktig för att säkerställa en integrerad ansats, utifrån flera politiska mål. Den är också viktig för att säkerställa att insatser genomförs på ett samordnat sätt mellan olika nivåer. Modellen skapar även

förutsättningar för att öka kapaciteten i berörda organisationer, identifiering av lämplig finansiering och lärande mellan de politiska nivåerna och inom partnerskapet.

En viktig förändring av sammanhållningspolitiken i den kommande programperioden är den starkare kopplingen till den europeiska planeringsterminen. Med en stärkt samordning mellan de landsspecifika rekommendationerna och sammanhållningsprogrammen. Av EU-kommissionens analys framgår att det finns tydliga regionala skillnader i fråga om innovationsresultat och konkurrenskraft. För de fyra nordligaste länen riktas förslag som direkt berör den lokala och regionala nivån när det gäller att stärka innovationsförmågan och kompetensutvecklingen. De politiska målen gäller även ett EU närmare medborgarna och användningen av de territoriella instrumenten. I EU-kommissionens expertrapport om regioner med särskilda förutsättningar understryks också den platsbaserade ansatsen som metod för att stärka utvecklingsarbetet. Utvecklingen av smart specialisering betonas och med rollen som processinstrument och med en platsbaserad ansats passar ITI som genomförandemodell.

Den nya tillväxtstrategin *Den gröna given*, visar på de samhällsutmaningar som vi står inför och som också kräver engagemang från kommuner och medborgare. I princip föreslås samma genomförandemodell som den för sammanhållningspolitiken, men med ett tydligare fokus på att alla ska med. Om den nya tillväxtstrategin ska nå framgång, behövs därför inga nya arbetsformer. Sammanhållningspolitikens territoriella ansats bör omfatta alla berörda politikområden. De styrnings- och lärandeprocesser som följer av en platsbaserad ansats, som kapacitetsbyggande lokalt-regionalt och flernivåstyrning bör vara utgångspunkt.

REKOMMENDATIONER

- För att möta inomregionala skillnader bör regionerna verka för att regionalpolitiken bli mer flexibel. I flera OECD länder har det under senare år skett en rörelse mot en decentralisering av utvecklingspolitiken på ett asymmetriskt sätt. En trend som möjliggör en anpassning till skillnader på regional och subregional nivå utifrån förutsättningar och kapacitet. Genom avtal, kontrakt eller andra nationella lösningar skapas förutsättningar för en experimentell styrning som omfattar lärande processer på alla nivåer utifrån olika lokala behov. En mer flexibel finansiering på nationell nivå blir då nödvändig både vad gäller utgiftsområde 19 och inklusive europeiska regionalfonden, samt en mer samordnad och långsiktig nationell finansiering av det regionala utvecklingsarbetet.²⁹
- Regionerna bör starta en tidig dialog med kommunerna om behov och potentialer, med målet att identifiera hur platsbaserade strategier kan länkas till regional- nationell- och EU-politik och visa på tillhörande finansieringsmöjligheter. För att stärka den lokala, subregionala nivåns deltagande bör regionerna verka för att TA-medel får användas i förberedelserna inför nästa programperiod.
- Processen med smart specialisering, som forsknings- och innovationsstrategi bör utvecklas även på lokal/subregional nivå, som stöd till den regionala S3-strategin och kommande sammanhållningspolitiska program. Anpassning av de kommande programmen, utifrån ett funktionellt perspektiv, öppnar för ett mer decentraliserat och anpassat utvecklingsarbete som inkluderar kommunerna. Områdesbaserade strategier ska bidra till att utveckla målen i de regionala strategierna eller strategier på kommunal nivå.
- Den finska sexstadsstrategin visar på en modell som är utvecklingsbar även i norra Sverige, med grund i exempelvis det utvecklingsarbete som de större städerna – N6 – genomför. Ett sammanhållet integrerat HSU som också kan sprida ny kunskap, inte bara till berörda städer, utan till hela regionen.
- Med ökade resurser till hållbar stadsutveckling och landsbygdsutveckling betonas den geografiska aspekten än mer. Därför bör alla städer och samhällen kunna använda de territoriella instrumenten eller ett motsvarande nationellt upplägg. Regionerna bör påverka regeringskansliet att ge klartecken till ett decentraliserat genomförande-system, som omfattar både stad och land.
- LLU berör hela landet och regionerna måste ta ledarskapet i att knyta Leader-områdena närmare de regionala/subregionala utvecklingsprocesserna, men också stötta utvecklingen av de nya programmen. Erfarenheterna från det lokala utvecklingsarbetet är viktigt att ta till vara. Sekretariatet och LAG-grupperna arbetar nära medborgarna och kan också vägleda när det gäller finansiella lösningar, vilket stärker det lokala/regionala utvecklingsarbetet. Möjligheterna att få internationellt erfarenhetsutbyte bidrar också till utvecklingsarbetet.
- Använd samskapande metoder som även inkluderar medborgarmedverkan, genom social innovation. Den särskilda glesbygdallokeringen av socialfonden kan stödja denna utveckling.
- Genom det arbete som region 10 genomför, identifieras regionens utmaningar, potentialer och behov, med tydliga länkar till både nationell politik och till regionala strategier och på vilket sätt som det kan kopplas till nationella program från exempelvis Vinnova, Tillväxtverket, Energimyndigheten, ALMI och olika EU-fonder, som ERUF, ESF och andra program. I arbetet ingår även förankring av finansiering från det privata näringslivet. Ett framförhandlat ramprogram-avtal kan bli ett första steg, som en nationell modell för en områdesbaserad strategi med enbart nationell finansiering, som sedan i ett nästa steg kan utvecklas till en ITI. För att stärka den lokala, subregionala nivåns deltagande bör regionerna verka för dels en förlängd projekttid till 60 månader och dels att EU:s medfinansieringsgrad ökas i inlandsregionerna.
- De politiska målen i kommande programperiod, både när det gäller den nya tillväxtstrategin och sammanhållningspolitiken, pekar mot ett mer integrerat och platsbaserat utvecklingsarbete. Alla de fem sammanhållningspolitiska målen kan genomföras med stöd av ITI, även om det i första hand är i målet 5 – *Ett Europa närmare medborgarna genom hållbar och integrerad utveckling av stads-, landsbygd- och kustområden och lokala initiativ* – som anger de territoriella instrumenten som metod för ett decentraliserat genomförande. Regionerna bör därför verka för att den nationella nivån i sin helhet bejakar instrumenten som metod eller verka för en nationell modell som ger stöd till ett decentraliserat arbetssätt.

REFERENSER

Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, independent report, Brussels: European Commission

De Europeiska struktur- och investeringsfonderna 2014–2020,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_sv.pdf

ESDP, European Spatial Development Perspective,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf

Kok, W., High Level Group, *Facing the challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*
https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Lissabonfördraget).

Territorial Agenda put in practice, Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach, Volume I – Synthesis Report,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020_practice_report.pdf

Carbone, Dr. G., *Expert Analysis on Geographical Specificities, Cohesion Policy, 2014–2020*.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013.

Functional Areas in member states of the council of Europe – Preparatory Study for the 17th Session of the Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning (CEMAT) 2019.

WSP, *Strukturanalys för Jämtlands Län, regionala utvecklingsförutsättningar i Jämtland Härjedalen*.

Holmquist, M., Johansson, J., *Interventionslogik och effekttänkandet i Leader Utvärderingsrapport 2019:11 delrapport 1*.

Guidance on Community-led Local development in European Structural and Investment Funds, 2014.

Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt – Lokalt ledd utveckling med stöd från Regionala utvecklingsfonden och Socialfonden 2014–2020.

ESStF 3 | 2018 From LEADER to CLLD: *The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options*.

Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?

Policy Department D: *Budgetary Affairs Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy*, 2019.

Integrerade territoriella investeringar och Lokalt ledd utveckling (2015/2224(INI)).

Platser som inte behövs och vad gör man åt det från London School of Economics (LSE).

Tillväxtverket, rapport *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030 – Kunskap om regionala förutsättningar för tillväxt*.

En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop. Prop. 2017/18:179.

The Six City Strategy – Open and Smart Services, 2014, www.6aika.fi.

COM (2017) 376 final

COM (2018) 306 final

COM (2017) 479 final

COM (2016) 733 final

COM (2016) 381 final

Europeiska Miljöbyrå, *Europas miljö, Tillstånd och utblick 2020*, sammanfattning.

Territorial Agenda 2020 put in practice. Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach Volume I – Synthesis Report.

Urbact programme: *The Participatory Approach to Sustainable Urban Development in the Cohesion policy period 2014–2020: making cld in urban areas work*.

Bachtler J, Oliveira Martins J, Woster P and Zuber P (2017), *Towards Cohesion Policy 4.0*.

Economic Geography Working Paper, 2011: Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen, Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy Philip McCann and Raquel Ortega-Argilés

European parliament: *Linking cohesion policy and the European Semester – Partnership and multi-level governance to boost investment and structural reforms*, 2019.

European parliament: *Territorial Governance and Cohesion Policy*

Göteborgs Stad, *Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Göteborg 2014–2020*. Bilaga till operativt program för regionalfonden socialfonden, landsbygdsprogrammet och Horisont 2020.

