

# OECD Territorial Reviews

## Territoriell granskning av Gotland, Sverige



# Förord

I denna rapport – Territoriell granskning av Gotland- lyfts Gotlands särdrag som öregion fram tillsammans med rekommendationer för att förbättra livskvaliteten för invånarna och använda samhällsresurser på ett mer effektivt sätt.

Öar är per definition skilda från fastlandet av vatten och räknas därför som perifera områden. Det leder ofta till ett stort beroende av lokala resurser, höga kostnader för transport av varor och människor, en begränsad lokal marknad, en liten arbetsmarknad, brist på mark samt en stark lokal kultur och identitet som hör samman med öarnas ofta unika och vackra natur och landskapets särdrag. Trots dessa gemensamma faktorer kan öarna skilja sig åt i fråga om avstånd till fastlandet, resurser, demografisk utveckling, grad av autonomi och befolkningsstorlek, vilket kräver en särskild platsbaserad politik som tar hänsyn till varje ös specifika sociala, kulturella och ekonomiska utvecklingskurvor.

Gotland är den största ön (3 140 km<sup>2</sup>) i Östersjön och utgör 0,8 % av Sveriges yta, men samtidigt den minsta svenska regionen när det gäller antalet invånare (60 970, 0,6 % av befolkningen) och ekonomi (0,4 % av BNP). För öns ekonomi är den begränsade storleken och avståndet till större marknader viktiga utmaningar, men även sårbarheten för klimatförändringar (till exempel sommartorkan och havsnivåhöjningen), en till stor del säsongsbaserad ekonomi, svårigheter att locka till sig högkvalificerad arbetskraft och begränsad administrativ kapacitet.

Gotland har dock en förhållandevis välfungerande infrastruktur med fiber över hela ön, ett starkt lokalt nätverk (med ett universitet som tillhandahåller både utbildning och forskning) och en relativt diversifierad ekonomi (jordbruk, livsmedelsindustri, kalkstens- och cementindustri, kultursektor, digitala tjänster och turism). Tillsammans med en förhållandevis stor offentlig sektor (11,8 % av arbetskraften) och ett väl utbyggt system för sociala tjänster har man en relativt hög levnadsstandard jämfört med andra europeiska öar och avlägsna regioner. Precis som många andra öar kan regionen också dra nytta av att fungera som testpilot för tekniska och sociala innovationer. Gotland utgör till exempel nationell pilot för ett smart och förnybart energisystem i Sverige genom Energimyndighetens uppdrag av regeringen att möjliggöra att Gotland går före i omställningen till ett hållbart energisystem. Ön har även ett betydande politiskt och administrativt ansvar med tanke på sin unika administrativa status som både region och kommun. I OECD:s granskning undersöks öns ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar och möjligheter med nämnda särdrag i åtanke. rekommendationer ges inom tre huvudområden

- i) infrastrukturinvesteringar och planering, med fokus på energiförsörjning, vattenförsörjning, bostäder och digital infrastruktur,
- ii) innovationskapacitet och företagsstöd för att öka produktiviteten och
- iii) flernivåstyre och regional ekonomi, för att förbättra den administrativa kapaciteten och för att använda de regionala resurserna på ett effektivare sätt och kunna tillhandahålla tjänster över hela ön.

Rapporten ingår i OECD:s serie av territoriella granskningar som inleddes 2001 för att stödja den regionala utvecklingen på flerstats-, stats-, region- och kommunnivå genom att utbyta kunskaper och *best practice* mellan regioner. Analysen görs efter en standardmetod. Den bygger på ett detaljerat frågeformulär från OECD som besvarats av berörda aktörer i Region Gotland, djupgående granskning av dokumentation, två virtuella och ett fysiskt studiebesök under 2021, synpunkter från två granskare (peer reviewers) från Prince

Edward Island (Kanada) och Skottland (Storbritannien), telefonintervjuer och ingående samtal med Region Gotland. Utvärderingen godkändes av kommittén för regional utvecklingspolitikens arbetsgrupp för landsbygdspolitik på arbetsgruppens 27 sammanträde den 10 maj 2022.

# Sammanfattning

## Bedömning

Gotlands utveckling är unik i Sverige. Landet har visserligen många öar och långa kuststräckor, men Gotland är den överlägset största ön (3 140 km<sup>2</sup>) och ligger längst ifrån fastlandet (90 km). Region Gotland är också den enda regionen som har kommunala och regionala åtaganden i samma organisation. Gotland utgör 0,8 % av Sveriges yta. Med en befolkning på cirka 60 970 personer (0,6 % av Sveriges befolkning) är Gotland Sveriges minsta region när det gäller antalet invånare och den minsta regionala ekonomin (den bidrar med 0,43 % av Sveriges BNP). Regionen uppvisar en lägre produktivitet- och befolkningstillväxt än de svenska fastlandsregionerna, men samtidigt presterar den bättre på flera områden än många jämförelseregioner (öar i EU och avlägsna landsbygdsregioner inom OECD-länderna). Sedan 2009 har till exempel Gotlands BNP per capita ökat med i genomsnitt 1,2 % per år, jämfört med en ökning på 0,23 % i andra öregioner och en minskning med 0,67 % i avlägsna regioner.

Ön har flera stora fördelar som påverkar utvecklingen positivt. Gotland har till exempel tillgång till råvaror, ett mildt klimat, en hög potential för en sammansluten, smart och förnybar bio- och cirkulär ekonomi (Gotland fungerar som en nationell pilot för ett smart och förnybart energisystem), ett universitet med forskning, utbildning och fortbildning, mycket hög bredbandsanslutning (88 % av hushållen har tillgång till fiber), en stark lokal identitet och ett dynamiskt civilsamhälle. Ön är därför attraktiv för både turister och de som vill bosätta sig här året runt. Gotlands befolkning stagnerade fram till 2016, men sedan dess har befolkningen ökat (med 3,34 % mellan 2016–2019), vilket till stor del beror på inflyttning från fastlandet av vuxna i arbetsför ålder med barn. Ön har också betydande politiska åtaganden och ansvar för att tillhandahålla tjänster i förhållande till befolkningsstorleken.

Som ö har Gotland dock en rad ekonomiska flaskhalsar som, om inga åtgärder vidtas, kan hämma livskvaliteten och en hållbar regional utveckling. Det handlar bland annat om bristen på kritisk massa och avståndet till större marknader, sårbarhet för klimatförändringar (till exempel sommartorka och havsnivåhöjning), högre relativa kostnader för att tillhandahålla tjänster och infrastruktur, en till stor del säsongsbaserad ekonomi och en hög försörjningskvot från äldre. Som svar på detta har Gotland tagit fram en regional utvecklingsstrategi Vårt Gotland 2040.

För att ytterligare förbättra livskvaliteten för invånarna och för att ta itu med de kvarstående utmaningarna ger denna studie rekommendationer inom tre huvudområden. Det första tar upp hur planering, investeringar i och tillhandahållande av infrastruktur kan förbättras. En del av Gotlands infrastruktur närmar sig slutet av sin livslängd eller kommer att vara oförmögen att upprätthålla en tillfredsställande servicenivå på grund av klimatförändringar och befolkningstillväxt. Gotland saknar för närvarande en framåtblickande strategi för att förbereda sig inför infrastrukturbehov som kan uppstå på grund av externa beslut (till exempel framtida energiförbindelser till fastlandet, den lokala cementfabrikens öde, ökad vattenbrist eller militär närvaro). Det andra området fokuserar på företagsklimatet och konstaterar att Gotland har en av de

högsta siffrorna för nystartade företag i landet och ett livligt näringsliv som kännetecknas av en ”doer-mentalitet”. Samtidigt har de små- och mikroföretag, som utgör majoriteten av företagen, svårt att innovera, nå marknader utanför ön och få tillgång till det stöd som behövs för att öka tillväxten. Dessutom är det svårt för arbetsgivare att hitta högkvalificerad arbetskraft på grund av en låg andel personer med eftergymnasial utbildning och det relativt höga antalet elever som hoppar av skolan. Slutligen fokuserar rapporten på hur man kan förbättra den administrativa och finansiella kapaciteten för att effektivt utnyttja de begränsade egna offentliga resurserna (det vill säga den lilla skattebasen) och tillhandahålla tjänster över hela ön. Den innehåller också rekommendationer för att åtgärda otydligheter i uppdragsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer som följt av de administrativa reformer som lett till att regionen har det regionala utvecklingsansvaret.

## Huvudsakliga rekommendationer

*Region Gotland behöver förbättra planering, investeringar i och tillhandahållande av infrastruktur för att ligga steget före i en snabbt föränderlig miljö. Regionen rekommenderas att:*

- Anta en mer framtidsinriktad strategi för att utforska och bedöma vilka konsekvenser beslut i frågor som ligger utanför regionens lagstadgade befogenheter – till exempel vad som händer med den lokala cementfabriken och tillhandahållandet av en ny kabel för elförsörjning – kan få för den regionala utvecklingen.
- Fortsätta att anpassa beslut om infrastrukturplanering och -investeringar till de regionala utvecklingsprioriteringarna, som beskrivs i ”Vårt Gotland 2040”. Beslut om investeringar bör baseras på deras förmåga att ge ekonomisk, social och miljömässig avkastning. Region Gotland bör överväga en rad olika framtida investeringar, bland annat följande:
  - Utöka kapaciteten för förnybar energi, samarbeta med den lokala jordbrukssektorn för att uppmuntra till vattenhållande metoder, öka transportmöjligheterna till andra länder i Östersjöregionen för att underlätta för ökad turism och export till nya marknader, öka utbudet av bostäder för åretruntboende för att åtgärda den konstanta bristen på bostäder för hushåll med måttliga inkomster samt hyresbostäder, uppgradera den trådlösa kapaciteten till full 5G över hela ön och marknadsföra ön som ett centrum för distansarbete, för att locka människor från fastlandet att arbeta på distans och erbjuda mer flexibla arbetsmöjligheter för lokalbefolkningen.
- Ge utrymme för och stödja infrastrukturlösningar som är särskilt anpassade efter lokala behov över hela ön och, där det passar, samarbeta med de lokala utvecklingsbolagen för att ta fram och genomföra lösningar och försöka uppnå synergieffekter med lokala utförare.

*För att öka produktiviteten och skapa större mervärde i befintliga sektorer bör regionen stärka sitt företagsekosystem, sin innovationskapacitet och sin kompetensutveckling genom följande åtgärder:*

- Främja utvecklingen av ett ekosystem för företagsstöd som finns på plats i alla relevanta skeden av företagets livscykel och som fokuserar på ö-specifika utmaningar, till exempel den begränsade lokala marknaden och möjligheter att bygga nätverk utanför ön. Region Gotland bör till exempel fortsätta med planerna på att inrätta ett acceleratorprogram, införa en fastlandsmäklare, öka den digitala kompetensen hos små och medelstora företag och främja ungt företagande.
- Tillföra mervärde till de sektorer som beskrivs i regionens strategi för smart specialisering och vidareutveckla nischmarknader som möjliggör en strategisk diversifiering av den lokala ekonomin. Regionen bör särskilt öka utbytet och stärka samarbetet mellan befintliga initiativ och sektorer, fortsätta att främja en ”från jord till bord”-kultur, utveckla möjligheter för speldesignstudenter att bli professionella spelutvecklare och ta fram en strategi för den kreativa och kulturella sektorn. Man

bör också arbeta vidare med att kombinera forskning med rättsliga ramvillkor för att ge utrymme för pilotprojekt och tillämpad forskning på ön.

- Bemöta framtida arbetsmarknads- och kompetensbehov genom att stärka den förutseende planeringen och den strategiska förståelsen av framtida kompetensbehov, stödja fortbildning och omskolning i lokala små och medelstora företag och inrätta nätverk för erfarenhetsutbyte bland lärare för att locka unga lärare till landsbygdsområden.

*För att effektivt genomföra sin regionala utvecklingsstrategi, utnyttja resurserna effektivt och bättre tillgodose lokalbefolkningens olika behov bör regionen i samarbete med andra aktörer:*

- Stärka förvaltningens närvaro och tillgången till administrativa och andra tjänster över hela ön genom att skapa områdesdelegationer eller inrätta ett nätverk av servicepunkter, kontinuerligt utveckla de regionanställdas förvaltningskapacitet och digitala kompetens, till exempel genom att fastställa vilken kompetens som är önskvärd i ett framtida och stärkt samarbete med lokala utvecklingsbolag för att utnyttja deras förmåga att utveckla Gotlands landsbygd.
- Minska effekterna av instabila och potentiellt begränsade egna intäkter, som beror på säsongsbaserade inkomster från turismen och att ön har ett stort antal fritidsbostäder i förhållande till åretruntboende. Att arbeta vidare med att stärka öns attraktionskraft och varumärke för att få nya företag att etablera sig och redan befintliga företag att växa skulle kunna bidra till att lösa denna fråga.
- Bygga upp Region Gotlands strategiska kapacitet att förvalta EU-medel, särskilt från de sammanhållningspolitiska fonderna, för att bättre utforma projektutlysningar efter mottagarnas behov och förmåga att ta fram och genomföra projekt. Detta kan ytterligare bidra till att medlen används och utnyttjas effektivt.
- Stärka den vertikala samordningen för att säkerställa en platsbaserad och "ösäkrad" politik, förtydliga uppdragsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer genom att inrätta en arbetsgrupp som samlar Region Gotland och de olika nationella myndigheterna med närvaro på ön, samt öka möjligheten till ansvarsutkrävande genom att införa mekanismer för övervakning och utvärdering. Det är viktigt att alla intressenter, inklusive öns invånare, vet vilken förvaltningsnivå som är ansvarig för vilka uppdrag, hur dessa uppdrag genomförs och hur resurserna används. Att införa en gemensam övervakningsplattform för alla aktörer som är involverade i regional utveckling skulle kunna vara ett verktyg för detta.

# Bedömning och rekommendationer

## Bedömning

### ***Som ö har Gotland en unik utveckling***

Sverige har många öar och långa kustlinjer, men Gotland är den överlägset största ön (3 140 km<sup>2</sup>), ligger längst ifrån fastlandet (90 km) och är det enda område som har både ett regionalt och ett kommunalt förvaltningsansvar. Ön motsvarar 0,8 % av Sveriges yta och med en befolkning på cirka 60 970 invånare är Gotland den minsta svenska regionen när det gäller antalet invånare, men den 39:e största kommunen av 290. Ön är också av stort säkerhetspolitiskt intresse på grund av sitt centrala läge i Östersjön och närheten till andra länder i Östersjöområdet. Öns strategiska betydelse har ökat efter Rysslands storskaliga angrepp på Ukraina. Visby är öns största stad med cirka 26 000 invånare. Det är ett av UNESCO:s världsarv och här finns också en stor del av öns arbetsmarknad, infrastruktur, handel och service. Majoriteten av gotlänningarna (60 %) bor utanför Visby. Enligt OECD:s typologi (se bilaga 4B) klassificeras Gotland som en övervägande rural, avlägsen TL3-region.

Gotlands ekonomiska geografi är relativt mångsidig trots öns ringa storlek. Förutom verksamheten inom den offentliga sektorn, som i huvudsak ligger i Visby, är ön inriktad på primära sektorer, till exempel jordbruk och materialbearbetning, främst stenbrytning och cementtillverkning. På ön finns Sveriges största cementfabrik som levererar material till både internationell och inhemsk industri. Industriproduktionen är belägen i norra delen av ön kring industrihamnen Slite, medan jordbruken främst återfinns i den södra och inre delen av ön. Öns starka turismsektor är spridd längs kusterna och stränderna. Den är till stor del beroende av svenska turister, vilket gör att befolkningen fördubblas under sommarmånaderna.

Som en förhållandevis liten ö-baserad ekonomi måste Gotland ta itu med en rad flaskhalsar för att öka välfärden och uppnå en hållbar regional utveckling. De består bland annat av en bristande kritisk massa och avstånd till större marknader, sårbarhet för klimatförändringar (till exempel sommartorka och stigande havsnivåer), högre kostnader för att tillhandahålla tjänster och infrastruktur och en hög försörjningskvot på grund av många äldre invånare.

### ***Gotland presterar bättre än jämförelseregionerna<sup>1</sup> till exempel öar i EU och avlägsna landsbygdsregioner inom OECD***

Gotland har en god levnadsstandard jämfört med regionerna i OECD:s jämförelsegrupper. När det gäller BNP per capita ligger Gotland över nivån för jämförbara öar (32 925 US-dollar) och avlägsna regioner (28 904 US-dollar). Den ligger dock på sista plats bland alla svenska regioner, med 37 323 US-dollar 2018, vilket placerar den under både OECD:s (45 217 US-dollar) och riksgenomsnittet (50 473 US-dollar). Skillnaden mellan Gotlands BNP per capita och riksgenomsnittet har ökat under de senaste två decennierna, (med 6 procentenheter mellan 2000 till 2018). I förhållande till regionerna i jämförelsegrupperna har Gotlands ekonomi dock utvecklats väl sedan 2009, med en årlig ökning av BNP per capita på 1,2 %, jämfört med 0,23 % för öregionerna och en minskning (−0,67 %) i avlägsna regioner. I ett nationellt perspektiv har Gotland den lägsta arbetskraftsproduktiviteten (19,6 % under det nationella genomsnittet). Men om man tittar på regionerna i jämförelsegrupperna har produktivitetens utvecklingen på Gotland varit konkurrenskraftig. Sedan 2009 har Gotlands produktivitet ökat på 0,8 % legat över tillväxttakten i de europeiska öregioner (−1,28 procent) och avlägsna regioner (0,33 procent) som ingår i jämförelsen. Att öka produktiviteten på Gotland är avgörande för att upprätthålla en hög levnadsstandard

och tillväxt på medellång och lång sikt. I detta sammanhang kan Gotland öka produktiviteten genom att främja innovation inom hela regionens ekosystem. Det kan uppnås genom att öka regionens attraktionskraft (till exempel ökad livskvalitet och tjänster som utbildning och boende) för att locka kvalificerad arbetskraft, bemöta de utmaningar som följer av en säsongsbaserad arbetsmarknad samt öka mervärdet inom befintliga ekonomiska specialiseringsområden.

Befolkningstillväxten på Gotland har ökat genom inflyttning (3,4 % under perioden 2001–2019), men den ligger fortfarande under det svenska genomsnittet på 15,2 %. Gotlands befolkningstillväxt är emellertid i linje med motsvarande siffror för avlägsna regioner och högre än motsvarande siffror för öar i jämförelsegrupperna. En ökad inflyttning av vuxna i arbetsför ålder med barn har lett till att Gotlands försörjningskvot från yngre har ökat och nu ligger högre än för både öar och avlägsna regioner i jämförelsegrupperna. Samtidigt blir Gotlands befolkning allt äldre. Mellan 2010 och 2020 ökade försörjningskvoten från äldre med 4,8 procentenheter, medan det svenska genomsnittet endast ökade med 2,2 procentenheter. Det är betydligt högre än för övriga avlägsna regioner i jämförelsegruppen, men ligger på ungefär samma nivå som andra öregioner. Dessa demografiska trender för med sig ett antal utmaningar vad gäller tillhandahållandet av offentliga tjänster, skattebasen och en hållbar utveckling i traditionella sektorer, eftersom man behöver hitta någon som kan ta över efter jordbrukare och inom andra yrkesgrupper.

### ***En bra infrastruktur har möjliggjort en hög levnadsstandard, men den kommer snart att behöva uppgraderas och byggas ut***

Som ö är Gotland mycket beroende av en välfungerande infrastruktur på grund av sitt avskilda läge och stora avstånd till fastlandet. Till Gotlands infrastrukturell tillgångar hör en nyligen utbyggd hamn för större kryssningsfartyg, fiberbroadband över hela ön (88 procent av hushållen har tillgång till fiber), laddningsstationer för elflygplan och andra förnybara energisystem (förnybar energi från till exempel biogas, sol- och vindkraft). Men inom kort kommer en del av Gotlands infrastruktur inte längre att kunna tillhandahålla en acceptabel servicenivå. I vissa fall beror det på att infrastrukturen har nått slutet av sin livslängd och i andra fall på de ökande effekterna av klimatförändringar och befolkningstillväxt.

Gotlands främsta infrastrukturutmaningar är följande:

- Att införa en ny, stabil primär elkälla för att ersätta den nuvarande undervattenskabeln från fastlandet, som håller på att nå slutet av sin förväntade livslängd. För att förnybar energi ska kunna få större betydelse för öns elförsörjning krävs lösningar för den ojämna tillgången och de begränsade eller omtvistade platserna för utbyggnad. Att den befintliga kabeln ersätts är sannolikt avgörande för att den lokala ekonomin ska kunna tillgodose den ökade efterfrågan från industrin. Beslut om att ersätta kabeln ligger utanför regionens rättsliga befogenheter, men regionen kan göra mer för att strategiskt förbereda sig för olika alternativa scenarier rörande undervattenskabeln och dess konsekvenser.
- Att åtgärda vattenbristen som för närvarande hämmar den ekonomiska utvecklingen och leder till strikt reglering. Klimatförändringarna och den växande efterfrågan på vatten ökar pressen på att ta fram på nya investeringar i vatteninfrastruktur som kan öka vattenmängden och -kvaliteten. Vattentillgången beräknas minska med 13,3 % på Gotland under perioden 2021–2050 jämfört med perioden 1961–1990 och uppskattningar visar att efterfrågan kommer att öka med mer än 40 % fram till 2045. Det kommer troligen att krävas olika tekniska lösningar i olika delar av ön, eftersom användning, befintlig infrastruktur och geologiska förhållanden varierar kraftigt.
- Att ta fram ett tillräckligt stort utbud av bostadslösningar för åretruntboende till överkomliga priser. Fritidsbostäder dominerar bland nybyggnationerna (mellan 2010 och 2020 gällde 58 procent av byggloven fritidsbostäder) eftersom det är den mest lönsamma formen av nybyggnation. Andelen bostäder för hushåll med måttliga inkomster, särskilt hyresbostäder, ligger inte i nivå med befolkningsökningen, vilket leder till att priserna stiger (Gotlands kommun ligger på femte plats

bland Sveriges 290 kommuner när det gäller prisökningar sedan 2020). Det är därför svårt för hushåll med lägre inkomster och unga människor att hitta en åretruntbostad till en rimlig kostnad. Bristen på bostäder påverkar även den regionala attraktionskraften, säsongsbaserade branscher och universitetsstudenter.

**Gotland behöver stärka sitt företagsekosystem ytterligare och använda innovation för att skapa större mervärde inom befintliga specialområden samt motståndskraft och hållbarhet på sikt**

*Många gotländska företag har svårt att expandera. Att utöka stödet till företag i tillväxtstadiet och använda innovation och vidareutbildning av arbetskraften på ett strategiskt sätt kan hjälpa dem att utvecklas och växa*

Gotland är en dynamisk region för nya företagare och har det näst högsta antalet nystartade företag i landet (12,5 per 1 000 invånare, strax efter huvudstaden Stockholm med 14,8). Företagarna är dock äldre än i andra regioner och mikro- och småföretag är i majoritet (91 % av alla privatägda arbetsplatser har 0–4 anställda och mindre än 3 % har över 50 anställda). Även om endast vissa lokala företag har kapacitet eller vilja att växa är det viktigt att hitta de företagen och se till att de får det stöd som behövs.

Inkubatorprogrammet och den stora potentialen för forskning och kompetensutveckling utgör kärnan i det stöd som ges till företagare på Gotland. Stödet till företagstillväxt och uppskalning är dock fortfarande underutvecklat eller täcker endast vissa punkter. På det hela taget är systemet inte uppbyggt på ett sätt som följer företagets livscykel och ger för närvarande inget regelbundet stöd för varje steg på vägen. Det innebär att företagen riskerar att fastna i den första uppstartsfasen och får därför svårare att skapa arbetstillfällen.

Små och medelstora företag på Gotland har svårt för att attrahera och behålla utbildad och kvalificerad personal. Det beror delvis på att gotlänningarna har en lägre utbildningsnivå än det svenska genomsnittet. Endast 43,5 procent av kvinnorna och 28,9 procent av männen i åldern 25–64 år har eftergymnasial utbildning. Det är lägre än riksgenomsnittet på 49,8 procent för kvinnor och 37,6 procent för män. Det är därför av allt större vikt att vidareutbilda och bygga upp en lokal arbetskraft som passar de lokala företagens växande behov. Frågan blir dessutom ännu viktigare i och med att många kommer att gå i pension de närmaste åren och behöva ersättas. Bristen på hyresbostäder för åretruntboende till rimliga priser gör det allt svårare att rekrytera och behålla personal.

*Möjligheter till ytterligare ekonomisk diversifiering och mervärde inom befintliga områden för ekonomisk specialisering*

En stor del av den lokala ekonomin är säsongsbaserad, med ökade inkomster under sommarmånaderna och en nedgång under vinterhalvåret. Att stärka innovationsarbetet i regionen kan öka mervärdet på etablerade marknader och nischmarknader och bidra till att diversifiera arbetsmarknaden kring tre områden för smart specialisering (mat- och livsmedelsbranschen, besöksnäringen och förnybar energi). Bland de faktorer som försvårar arbetet kan nämnas problemen med att utveckla en distributionskanal för småskaliga livsmedelsprodukter, att upprätta nära förbindelser mellan mat- och livsmedelsbranschen och besöksnäringen för att locka turister under hela året samt att dra nytta av den kreativa och kulturella sektorn, framför allt universitetsprogrammet för speldesign.

Gotland har goda förutsättningar för att utveckla sin bioekonomi och cirkulära ekonomi tack vare sin nuvarande ställning som nationell pilot för ett hållbart energisystem och ambitionen att uppnå ett helt förnybart energisystem senast 2040. Öns lilla yta och nära sociala förbindelser skapar en lämplig miljö för att utveckla en cirkulär ekonomi som bygger på materialflöden och synergieffekter mellan användare. Ön



är också hemvist för en rad sektorer som hör till bioekonomin, bland annat växt- och animalieproduktion, skogsbruk, framställning av livsmedel, drycker och tobaksvaror samt vattenbruk.

***Region Gotland sköter regionala och kommunala uppdrag som en enda förvaltande enhet, med potentiellt högre effektivitet – men kämpar ändå för att nå sina mål när det gäller medborgarnas tillfredsställelse med de offentliga tjänsterna över hela ön***

*En effektiv regional utveckling kommer att vara beroende av att man stärker kapaciteten hos de regionanställda och säkerställer ett likvärdigt tillhandahållande av tjänster över hela ön som återspeglar olika lokala behov*

Gotland är både region och kommun enligt Sveriges administrativa områdesindelning. Region Gotland, som är öns förvaltningsorgan, har både ett regionalt och ett kommunalt uppdrag. Det gör Gotland unikt i Sverige och innebär att regionförvaltningen kan utföra både kommunala och regionala åtaganden som en enda enhet och med potentiellt högre effektivitet. Samtidigt kräver sammanslagningen av kommunala och regionala ansvarsområden i en enda förvaltning en högre förmåga än genomsnittet att fullgöra åtaganden och arbetsuppgifter. I övriga delar av Sverige är uppdragen fördelade mellan den regionala och den kommunala förvaltningen, men det är inte fallet på Gotland. Det skapar en tung arbetsbörda för en liten förvaltning, där många tjänstemän har dubbla roller, och kan leda till att man saknar den kompetens som krävs, till exempel digital och analytisk kompetens, för att utföra vissa arbetsuppgifter.

De mänskliga-, ekonomiska- och infrastruktur-resurserna är inte alltid tillräckliga för att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet över hela ön. Ett tydligt exempel är att Region Gotland har vissa svårigheter att nå sina mål för medborgarnas tillfredsställelse med offentliga tjänster. Vissa medborgare upplever fortfarande att det inte är lätt att komma i kontakt med berörd verksamhet inom regionen eller att få tillgång till vissa offentliga tjänster på hela ön. Olika lokala, icke-vinstdrivande utvecklingsbolag har uppstått för att fylla luckorna inom vissa områden (till exempel bostäder, ekonomisk utveckling och fritidsaktiviteter), särskilt på landsbygden och i de mer avlägsna delarna av Gotland. För att kunna tillgodose framtida behov av infrastruktur och tjänster på landsbygden är man beroende av de lokala initiativens långsiktiga lönsamhet och deras tillgång till resurser samt en stärkt regional förvaltning med närvaro över hela ön. Därför behöver de regionanställda förses med den kompetens som krävs. Den regionala närvaron måste förstärkas och det strategiska samarbetet med lokala initiativ utökas.

*Gotland måste hantera låga egna intäkter och högre kostnader för infrastruktur och tillhandahållande av offentliga tjänster till följd av sitt avskilda läge och stora säsongsberoende.*

Region Gotland har större ekonomisk autonomi och flexibilitet än andra kommuner och har sett en ökning av sina totala intäkter, som gynnas av det nya skatteutjämningsystemet. Men eftersom öns ekonomi huvudsakligen är beroende av jordbruk och turism är de egna intäkterna idag begränsade. Gotlands intäkter i nästan alla kategorier är lägre än de allmänna regionala och kommunala intäkternas procentandel av det totala statliga intäktssystemet. Dessutom är de regionala och lokala skatteintäkterna fortfarande lägre än riksgenomsnittet och skillnaden har generellt sett ökat sedan 2016. År 2020 var Gotlands regionala skatteintäkter till exempel 7 % lägre än för övriga svenska regioner. Samtidigt har regionen högre kostnader för infrastruktur och offentliga tjänster. Enligt siffror från 2020 var till exempel de allmänna strukturkostnaderna på Gotland 7 % högre än riksgenomsnittet. Man behöver därför hitta sätt att öka skatteintäkterna, inklusive intäkter från egna medel, för att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att ytterligare investera i regional utveckling. Att stärka Gotlands strategi för regional attraktionskraft, särskilt vad gäller att locka invånare och företag, skulle kunna bidra till både ökade egna intäkter och ökade användaravgifter. Dessutom skulle arbetet med Gotlands strategi för smart specialisering på sikt kunna öka öns konkurrenskraft och produktivitet, vilket också skulle bidra till ökade intäkter.

*Att åtgärda oklarheter i uppdragsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer och de nationella strategiernas bristande lyhörddhet för öars behov skulle kunna bidra till ett effektivare genomförande av strategierna*

Det regionala utvecklingsansvaret har gett Region Gotland mer makt, men har också lett till ökade samordningsproblem mellan olika förvaltningsnivåer. Sedan 1998 har Region Gotland kunnat utforma och genomföra sina egna strategiska mål och åtgärder för lokal tillväxt och utveckling, utifrån sin egen bedömning och kännedom om regionens styrkor. Samtidigt har det blivit en utmaning att effektivt genomföra den politik som kommer från central nivå, eftersom de nationella strategierna inte alltid är "platsanpassade", eller också saknar regionen tillräcklig kapacitet för att genomföra dem. I de nuvarande styrdokumenterna för regional utveckling på nationell nivå i Sverige beaktas inte öarnas särskilda karaktär i tillräcklig utsträckning och inte heller hur det avskilda läget kan begränsa öarnas ekonomiska och sociala utveckling och invånarnas levnadsvillkor, i förhållande till övriga landet. Att ansvarsområden på regional och kommunal nivå slagits samman inom Region Gotland har också lett till en oklar uppdragsfördelning mellan de olika nivåerna. Dessutom måste de problem som uppstått som rör frågor om ansvarsutkrävande lösas för att stärka samordningen mellan regionala och nationella organ och förbättra förhållandet mellan de styrande och medborgarna.

## Rekommendationer

***Gotland behöver förbättra planering, investeringar i och tillhandahållande av infrastruktur för att ligga steget före i en snabbt föränderlig miljö, öka sin konkurrenskraft och förbli attraktivt. Regionen rekommenderas att:***

- ***Anta en mer visionär och framtidsinriktad strategi för att utforska vilka konsekvenser olika beslut som ligger utanför de regionala myndigheternas kontroll kan få*** (till exempel vad som händer med den lokala cementfabriken och tillhandahållandet av en ny kabel för elförsörjning). Regionen bör därför förutse vilka konsekvenser dessa olika beslut kan få för öns framtida ekonomiska utveckling och fastställa vilka regionala åtgärder som krävs.
- ***Bättre anpassa beslut om infrastrukturplanering och -investeringar till de regionala utvecklingsprioriteringarna, till exempel de som anges i "Vårt Gotland 2040"***. Vårt Gotland 2040, som publicerades 2021, kan användas som en vägledning för att utveckla prioriterade områden för infrastrukturinvesteringar som är anpassade efter lokala behov. Bland de prioriteringar i planen som kan få konsekvenser för infrastrukturen finns de som handlar om att förbättra tillgängligheten, ligga i framkant i klimat- och energiomställningen samt bevara vatten och miljön. Beslut om investeringar bör tas på grundval av deras förväntade ekonomiska, sociala och miljömässiga avkastning.
- ***Ge utrymme för och stödja infrastrukturlösningar som är särskilt anpassade efter lokala behov över hela ön och, om möjligt, samarbeta med lokala initiativ och försöka uppnå synergieffekter med lokala utförare***. Som ö kan Gotland dra fördel av att inte behöva anpassa sig efter större infrastrukturnät, vilket skapar mer flexibla, lokala valmöjligheter för vatten, avlopp och bredband. Framför allt kan mer avlägsna samhällen välja innovativa lösningar som är direkt anpassade till lokala behov. Regionen kan göra mer för att stödja lokala utvecklingsbolag och ge utrymme för ett brett utbud av alternativa lösningar i sin strategiska planering, samt möjligheter till kunskapsutbyte mellan lokala utvecklingsbolag som arbetar med infrastrukturförsörjning.

- **Överväga en rad olika framtida investeringar, däribland följande:**
  - Utöka kapaciteten för förnybar energi. Omfattningen kommer att bero på tillgången till undervattenskabeln. Fortsätta uppgraderingen av eldistributionsnätet så att det kan möta hushållens, företagets och transportsektorns ökande behov i framtiden.
  - Noggrann övervakning av och förebyggande åtgärder för klimatrelaterad vattenbrist, till exempel på grund av minskad nederbörd eller saltvatteninträngning i brunnar. Uppmuntra jordbrukssektorn att använda vattenhållande metoder.
  - Söka nya transportvägar till länderna i Östersjöregionen för att öka turismen och underlätta exporten till nya marknader.
  - Fortsätta att undersöka möjligheterna att stödja ökad användning av hållbara transportmedel, inklusive cykling.
  - Öka utbudet av åretruntbostäder på ön samt stödja planer för att åtgärda den konstanta bristen på hyresbostäder genom en blandning av olika åtgärder, till exempel planering av ytterligare mark för bostäder och lättade höjdstrektioner, höjda sanktioner mot byggföretag som inte följer bygglov med krav på att ett visst antal bostäder ska reserveras för åretruntboende och/eller hyresbostäder, förvärv av ytterligare kommunal mark som arrenderas ut till byggföretag som reserverar ett visst antal bostäder för medelinkomsttagare/hyresgäster samt utveckling av ytterligare studentbostäder för att tillgodose studenternas behov och som kan användas av sommarjobbare under sommarlovet.
  - Underlätta uppgradering av den trådlösa kapaciteten till fullständig 5G-täckning över hela ön och överväga att använda detta som ett pilotprojekt på landsbygden för uppkopplad teknik inom jordbruket. Ytterligare marknadsföra ön som ett centrum för distansarbete som lockar människor från fastlandet att arbeta på distans och som erbjuder mer flexibla arbetsmöjligheter för gotlänningarna.

**För att öka produktiviteten och uppnå hållbar tillväxt på medellång och lång sikt bör regionen utveckla sina stödåtgärder för företagare, stärka innovationskapaciteten och säkerställa kompetensutveckling. I detta syfte bör regionen:**

*Utveckla affärsstöd i alla relevanta skeden av företagets livscykel, för att bemöta ö-specifika utmaningar och främja samverkan mellan befintliga intressenter.*

- **Se till att stöd till företag täcker alla skeden i företagets livscykel och underlättar samarbete.** I detta ingår att gå vidare med planerna på att inrätta ett acceleratorprogram, stärka samarbetet mellan universitetet och näringslivet genom att uppmuntra till kontinuerliga rundabordssamtal med alla aktörer, mer pengar till forskning och utveckling (FoU), stärka utbytet mellan Gotlands företagskluster och olika pilotprojekt samt främja att nya framväxande kluster, till exempel Gotland Grönt Centrum och Blått Centrum Gotland, utvecklas till gemensamma mötesplatser för kunskap.
- **Stödja att starka partnerskap och nätverk med företag utanför ön bildas genom att** i) uppgradera det lokala exportkontoret och satsa på upplysningskampanjer om export som är särskilt inriktade på Gotlands industrier och länderna runt Östersjön, och ii) tillsätta en mäklare på fastlandet, till exempel i Stockholm. Mäklaren ska stödja små och medelstora företag i deras marknadsföring av lokala produkter och genom att direkt kontakta möjliga köpare och skapa synergieffekter mellan befintliga exportkanaler.
- **Förbättra den kommunala servicen till företagare** genom att bygga upp personalens kapacitet med hjälp av kunskapsutbyte med kollegor i andra kommuner.
- **Höja den digitala kompetensen i små och medelstora företag genom** målinriktade program som kombinerar informations- och kommunikationstekniska lösningar med ledarskapsutbildning,

bättre utnyttja ungdomars digitala färdigheter (till exempel via praktiktjänstgöring) och inrätta rådgivningstjänster för att utveckla individuellt anpassade utbildningsvägar, samt uppdatera regionens digital agenda

- **Uppmuntra unga människor att bli företagare.** Regionen kan till exempel främja ungt företagande genom formella utbildningsprogram och aktiviteter utanför skolans ramar (till exempel modellföretag, företagarklubbar, tävlingar om bästa affärsplanen). Man bör också överväga att inrätta ett mentorprogram på frivillig basis för att föra samman yngre företagare med dem som har mer erfarenhet, särskilt pensionerade företagare, och att erbjuda delade kontorsutrymmen över hela ön för att underlätta sociala kontakter och nätverksbyggande bland unga företagare.

**Skapa mervärde i specialiserade sektorer och vidareutveckla nischmarknader som möjliggör en strategisk diversifiering av den lokala ekonomin genom att:**

- **Fortsätta med utvecklingen av en "från jord till bord"-kultur inom jordbruks- och livsmedelsbranschen och besöksnäringen och uppmuntra jordbruken att använda tekniska innovationer för att förbli konkurrenskraftiga genom att:**
  - Fortsätta arbetet med att inrätta ett "kontor för utveckling av hållbar mat" som stödjer utvecklingen av lokala distributionsvägar för produkter från små gårdar och bidra till att informera aktörerna inom den lokala besöksnäringen om fördelarna med att köpa lokalt.
  - Ta fram fler turistvägar med mattema genom varumärkes- och identitetsbyggande, inklusive strategier för vägvisning och skyltning, samt marknadsföring och kommunikation.
  - Fortsätta stödja jordbrukare att använda befintlig innovativ teknik. Gotland Grönt Centrum skulle kunna utnyttja sina universitetskontakter och bli ett centrum för lärande och mentorskap inom området.
- **Utnyttja öns kreativa och kulturella potential, vidareutveckla de kreativa och kulturella näringarna (KKN), till exempel spelutveckling, och främja sektorsövergripande innovationsprogram genom att:**
  - Utarbeta en KKN-strategi med konkreta åtgärder och roller för att utveckla KKN-sektorn tillsammans med relevanta lokala aktörer. Inrätta ett närmare samarbete mellan universitetet och Region Gotland för att skapa möjligheter runt ett potentiellt centrum för spelutveckling.
  - Inrätta ett särskilt inkubator/acceleratorprogram för KKN som bland annat ger speldesignstudenter stöd så att de kan bli professionella spelutvecklare. Det existerande centrumet för kulturellt entreprenörskap eller Science Park Gotland kan vara en plattform för detta.
  - Stödja sektorsövergripande och tvärvetenskapliga projekt för att stärka innovationer inom turism, utbildning, gruvsdrift, energi och jordbruk genom att skapa plattformar och organisera evenemang som för samman kreativa branscher med traditionella sektorer.
- **Stärka bioekonomin och den cirkulära ekonomin och driva på för en snabbare övergång till förnybar energi genom att:**
  - Arbeta vidare med att sammanföra tekniska perspektiv och forskning med lagstiftningsaspekter och ramvillkor för pilotprojekt och tillämpad forskning, till exempel genom att vidareutveckla den planerade industriella symbiosparken.
  - Inrätta effektiva lokala styrningsmetoder genom att harmonisera lagstiftningskraven och säkerställa en tillfredsställande politisk samordning mellan olika undersektorer inom cirkulär ekonomi och bioekonomi, till exempel jordbruk, livsmedel, skogsbruk, marin miljö, avfall och energi, samt utveckla en strategi för den cirkulära ekonomin som bygger på den regionala utvecklingsstrategin.

- Förbättra samarbetet mellan de framväxande klustren för jordbruks- och livsmedelsindustri och vattenbruk, Gotland Grönt Centrum och Blått Centrum Gotland, när det gäller stöd till innovation och entreprenörskap inom livsmedelsindustrin och för att spara knappa vattenresurser.
- Ta fram coachnings- och stödåtgärder kring utveckling av cirkulär ekonomi och bioekonomi, till exempel rörande avfallseffektivitet i företag och i hela värdekedjor, för att minimera avfall, spara vatten och andra resurser.

*Tillgodose framtida arbetsmarknads- och kompetensbehov genom att anpassa Gotlands utbildningssystem och attrahera och behålla den kvalificerade arbetskraft som krävs för att företagen ska kunna blomstra.*

- **Stärk den framåtblickande planeringen och den strategiska förståelsen av framtida kompetensbehov i regionen genom att:**
  - Bygga upp en solid kunskapsbas om nuvarande och framtida kompetensbehov och delta i framtidsutredningar för att vägleda både den offentliga och den privata sektorn i att arbeta hand i hand med frågor som rör kompetensutveckling, rekrytering och samarbete med olika lärosäten för att tillhandahålla den utbildning som krävs.
- **Höj utbildningsnivån och skapa utrymme för mer kompetensutveckling och omskolning i lokala små och medelstora företag genom att:**
  - Ge ungdomar, från grundskolenivå och uppåt, återkommande möjligheter att fundera över och diskutera sina framtidsutsikter, se till att de får kännedom om hela arbetsmarknaden och särskilt yrken som är av strategisk ekonomisk betydelse, underlätta kontakter med bra förebilder och ge stöd vid jobbansökningar.
  - Vägleda små och medelstora företag för att de ska kunna erbjuda sina anställda möjligheter till vidareutbildning och se till att omskolningsprogrammen är förenliga med öns behov av deltids- och distansutbildning.
- **Gör ön mer attraktiv för lärare genom att:**
  - Inrätta nätverk för erfarenhetsutbyte mellan lärare från olika samhällen, stödja flexibla arbetstider och rotationssystem för ambulera lärare och/eller stöd för boende.
  - Vidareutveckla den nationella politiken som avskriver studielån för lärare som flyttar till landsbygdskommuner, och beakta att det kan behövas olika avgränsningar för olika delar av ön på grund av skillnader inom regionen.

*För att målen i Gotlands regionala utvecklingsstrategi – Vårt Gotland 2040 – ska nås och för att bättre tillgodose de olika lokala behoven på ön rekommenderas Region Gotland att:*

- **Kontinuerligt utveckla regionens ledningskapacitet och digitala kompetens samt hitta metoder för att tillhandahålla offentliga tjänster på ett mer effektivt sätt över hela ön:**
  - Fastställ vilken kompetens som önskas för att få en effektivare regional förvaltning i framtiden och även genom att skapa en arbetsmiljö inom den regionala förvaltningen som främjar kontinuerlig utveckling bland de anställda.
  - Stärk regionförvaltningens närvaro på hela ön, för att säkerställa att administrativa och andra tjänster tillhandahålls på ett likvärdigt sätt över hela ön. Regionen kan till exempel skapa områdesdelegationer eller upprätta ett nätverk av mobila eller fasta servicepunkter på strategiska platser, och bör övervakas och utvärderas utifrån hur nöjda medborgarna är med de regionala tjänsterna i landsbygdsområden.

- Stärk samarbetet med lokala utvecklingsbolag för att hjälpa dem att på ett mer effektivt sätt utföra vissa uppdrag som regionförvaltningen inte har åtagit sig. Utvecklingsbolagens närvaro har en positiv inverkan i samhällena på Gotlands landsbygd. Regionen bör stödja dem och underlätta deras arbete genom att införa rutiner och arbetsmetoder för dialog och samverkan som är öppna och jämlika. En plan för att utveckla och genomföra detta kan upprättas tillsammans med GUBIS, som är en intresseförening för utvecklingsbolagen på Gotland.
- **Förbättra Gotlands förmåga att finansiera sina regionala utvecklingsprioriteringar:**
  - Utvärdera Gotlands regionala attraktionskraft och komplettera öns varumärkesarbete med konkreta insatser. För att stärka Gotlands lilla skattebas är det viktigt att locka till sig nya invånare och företag på permanent basis. Regionen behöver därför utvärdera vilka egenskaper som utmärker Gotland idag och mäta hur attraktiva de är för specifika målgrupper (till exempel familjer, studenter och företag inom viktiga sektorer). Därefter kan regionen leta efter sätt att förstärka sin nuvarande varumärkesstrategi för att locka dessa målgrupper genom att erbjuda dem konkreta fördelar och genomföra konkreta kommunikationsinsatser.
  - Förbättra kapaciteten att förvalta EU-medel genom att stärka de regionanställdas kompetens på området, attrahera fler kvalificerade medarbetare, ta hjälp av experter/konsulter, stärk rådgivningen till mottagare av EU-medel och inrätta bättre rutiner för dialog och kunskapsutbyte med regionala aktörer. För att lyckas med detta måste Region Gotland samarbeta med statliga myndigheter och andra regioner där kompetensen finns samt kontakta och konsultera externa experter.
- **Stärka den vertikala samordningen för att se till att öns särdrag återspeglas i strategier på nationell nivå, klargöra uppdragsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer och öka möjligheterna för ansvarsutkrävande:**
  - Stärk den vertikala samordningen för att säkerställa en platsbaserad och "ösäkrad" politik. På så sätt säkerställer man också att utvecklingsstrategierna på nationell och regional nivå stämmer bättre överens och underlättar genomförandet av investeringsprojekt och strategier. Region Gotland skulle kunna uppmana statliga myndigheter att samarbeta för att hitta sätt att förbättra dialogplattformarna och skapa regleringsinstrument med nationell räckvidd för att säkerställa att öns särskilda villkor och behov beaktas och främja utvecklingen av en "ösäkrad" politik.
  - Tydliggör uppdragsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer genom att inrätta en arbetsgrupp som samlar Region Gotland och de olika nationella myndigheter som finns på ön. Detta skulle bidra till att identifiera kritiska otydliga uppdrag och överlappningsområden och ge regeringen en färdplan för att lösa dessa problem. Framgången för denna åtgärd är beroende av ett fungerande samarbete mellan regionala och regionalt närvarande statliga myndigheter samt länsstyrelsen och bör utvärderas genom att jämföra resultaten, med hjälp av samma mätetal, före och efter det att den föreslagna färdplanen har genomförts.
  - Stärk möjligheten till ansvarsutkrävande genom att införa nya metoder och rutiner för att övervaka och utvärdera resultat för en förbättrad insyn i fördelningen av ansvarsområden och resurser och stärkta relationerna mellan olika förvaltningsnivåer och mellan Region Gotland och regionens invånare. Ett förslag är att inrätta en gemensam rapporteringsplattform som gör det möjligt för alla aktörer – myndigheter, privata företag, ideella organisationer och medborgare – att spåra vem (förvaltningsnivå, myndighet) som gör vad (åtaganden), hur (rutiner och arbetsmetoder, riktlinjer, projekt) och med vilka resurser (finansiering och transfereringar). Ett utgångsläge måste fastställas på förhand och bör utvärderas på nytt efter tre till fem år.



# 2

## Infrastruktur och tillgänglighet

---

I detta kapitel bedömer vi Gotlands infrastruktur och lämnar rekommendationer om infrastrukturinvesteringar för att stödja den regionala utvecklingen på Gotland. Infrastrukturens kvalitet är särskilt viktig för öar eftersom de är separerade från fastlandet, vilket gör det svårare att dela investeringar och försvagar kopplingen till övriga Sverige. Gotland har ytterligare utmaningar när det gäller att utveckla infrastrukturen eftersom ön också är en landsbygdsregion med låg befolkningstäthet och utspridd befolkning. Trots dessa hinder har Gotland en infrastruktur av hög kvalitet (transport, energi, social och digital) som har möjliggjort en hög välfärdsstandard. De betydande investeringar i infrastruktur (digital infrastruktur, hamnar, nettonolltransporter etcetera) som nyligen har genomförts och den regionala utvecklingsstrategin (Vårt Gotland 2040) har gett ön förutsättningar för utveckling i framtiden. Framöver kommer Gotland att behöva anpassa sin infrastruktur till de förändrade utvecklingsutsikterna, inklusive ett ökat behov av förnybar elproduktion, tryck på lokala vattentillgångar och brist på hyresbostäder till överkomliga priser.

---



## Ruta 2.1. Bedömning och rekommendationer

### Bedömning

**Gotland är starkt beroende av infrastrukturförbindelser på grund av sin isolering och sitt avlägsna läge i förhållande till fastlandet.** Tillgänglighet och resurser som tillhandahålls genom transportförbindelser, digitala förbindelser och energiförsörjning är viktiga för att öka medborgarnas välbefinnande och stimulera den ekonomiska verksamheten. Att underlätta hållbara och innovativa former av transporter och tillgänglighet kan förbättra Gotlands konkurrenskraft och kommer att vara avgörande för att främja tillväxt och sammanhållning för alla.

**Trots sin avlägsna belägenhet har Gotland ett förhållandevis välfungerande infrastruktursystem som har möjliggjort en stark lokal ekonomi och en hög välfärdsstandard, men som snart kommer att behöva uppgraderas och utvidgas.** Till Gotlands infrastrukturtillgångar hör en nyligen utbyggd hamn för större kryssningsfartyg, fiberbredband över hela ön (88 procent av hushållen har tillgång till fiber), laddningsstationer för elflygplan och andra förnybara energisystem (biogas, sol- och vindkraft). En del av Gotlands infrastruktur kommer dock snart att inte kunna tillhandahålla en lämplig servicenivå. I vissa fall beror detta på att infrastrukturen har nått slutet av sin livslängd, vilket kraftkabeln är ett exempel på, medan det i andra fall beror på tekniska förändringar och en ökad påverkan från klimatförändringarna. För att Gotland ska kunna positionera sig för nya möjligheter krävs en uppdatering och utbyggnad av infrastrukturen.

**Efterfrågan på infrastruktur på Gotland är som störst under sommarmånaderna, vilket gör att vissa infrastrukturer har överkapacitet under en stor del av året.** Detta leder till relativt höga enhetskostnader för vatten, avlopp och andra former av infrastruktur jämfört med platser med mer stabil efterfrågan. Eftersom Gotland är en ö är de flesta typer av infrastruktur utformade för att endast betjäna Gotland, vilket kan leda till minskade stordriftsfördelar och nätverkseffekter, inklusive sämre möjligheter att dela med sig av och få tillgång till infrastruktur i angränsande regioner. Med nuvarande tendenser till befolkningstillväxt (som lockar nya invånare och turister) och en ökad militär närvaro finns det ett tryck på att bygga ut infrastrukturen ytterligare för att möta nya krav.

**Tre viktiga yttre omständigheter påverkar Gotlands framtida utveckling och vilken typ av infrastruktur som kommer att behövas.** Den första frågan är om den lokala cementfabriken kan fortsätta sin verksamhet, vilket beror på ett miljötillstånd som ännu är under behandling, och detta kommer att ha stor betydelse för framtida energibehov och infrastrukturutveckling. Den andra är den ökande klimatförändringen och dess inverkan på vattenförsörjningen. Den tredje är att militären nyligen återvänt till ön och att säkerhetssituationen i Östersjön blir alltmer spänd efter Rysslands storskaliga angrepp mot Ukraina. Även om denna utveckling till stor del inte är något som regionen kan påverka, kan den göra mer för att förbereda sig strategiskt på konsekvenserna av alternativa scenarier.

#### De viktigaste utmaningarna för infrastrukturen är följande:

- Att införa en ny, stabil primär elkälla för att ersätta den nuvarande undervattenskabeln från fastlandet, som håller på att nå slutet av sin förväntade livslängd. Den viktigaste infrastrukturen för elförsörjning på Gotland är en undervattenskabel som levererar el från fastlandet. Den nuvarande länken börjar nu närma sig slutet av sin förväntade livslängd. För att förnybar energi ska kunna få större betydelse för öns elförsörjning krävs lösningar för den ojämna tillgången och de begränsade eller omtvistade platserna för utbyggnad. Att den befintliga kabeln ersätts är sannolikt avgörande för att den lokala ekonomin ska kunna behålla sin nuvarande diversifiering och den ökade efterfrågan som behövs för industriella processer. För närvarande verkar regionen sakna en strategisk och sammanhängande beredskap för att hantera

konsekvenserna av alternativa scenarier för kraftkabeln. Snarare arbetar man med flera enskilda projekt samtidigt.

- Vattenbrist begränsar (den ekonomiska) utvecklingen på grund av de strikta regler som krävs för att bygga nya hus och starta nya företag som förbrukar vatten. Klimatförändringarna, den ökande efterfrågan på vatten och EU:s vattendirektiv innebär krav på stora investeringar i ny vatteninfrastruktur. Dessa investeringar är till stor del ett regionalt ansvar, men det kommer troligen att krävas olika tekniska lösningar på olika delar av ön, eftersom förutsättningarna varierar kraftigt.
- Utveckla ett tillräckligt utbud av bostäder till överkomliga priser. Säsongsbostäder dominerar bland nya bostäder (mellan 2010 och 2020 gällde 58 procent av byggnadsloven fritidsbostäder) eftersom de är den mest lönsamma formen av nybyggnation. Andelen bostäder med till överkomliga priser, särskilt hyresbostäder, ligger inte i nivå med befolkningsökningen, vilket leder till att priserna stiger (Gotlands kommun ligger på femte plats bland Sveriges 290 kommuner när det gäller prisökningar sedan 2020). Detta gör det svårt för låginkomsttagare och unga människor att hitta en året-runt-bostad till överkomligt pris. Bristen på bostäder skapar också påfrestningar för den regionala attraktionskraften, säsongsindustrin och universitetsstudenterna.

**På lokal nivå har små samhällsutvecklingsorganisationer stor betydelse för att utveckla lokal infrastruktur och tillgodose vissa behov.** Vissa av dessa lokala utvecklingsbolag tar på sig rollen att tillhandahålla tjänster (till exempel inom områdena ekonomisk utveckling, bostäder och fritidsaktiviteter) som vanligtvis tillhandahålls av regionala eller kommunala myndigheter. Dessa lokala insatser bygger till stor del på frivilligt arbete. I framtiden kommer många av dessa lokala initiativ att ställas inför utmaningar i form av generationsskiften, i takt med att de nuvarande ledarna blir äldre och samhällena blir mindre. Att säkra framtida infrastrukturbehov i landsbygdssamhällen handlar också om att säkra dessa initiativs lönsamhet och tillgång till resurser.

### Rekommendationer

**Gotland bör anta en mer visionär och framtidsinriktad strategi för att undersöka konsekvenserna av olika scenarier för beslut som ligger utanför de regionala myndigheternas kontroll,** till exempel vad som händer med den lokala cementfabriken, tillhandahållandet av en ny undervattenskabel för elförsörjning och ökad militär närvaro, som till stor del beslutas på nationell nivå. Därför behöver Gotland förutse konsekvenserna av dessa olika beslut för öns framtida ekonomiska utveckling och besluta om regionala åtgärder. Om det till exempel inte anläggs någon ny kraftkabel kommer det att krävas större investeringar i förnybar energi, inklusive reserv- och lagringssystem. En process för scenarioutformning skulle kunna hjälpa regionen att ytterligare utforska förändringsfaktorer och göra nödvändiga förberedelser och se till att de är kopplade till målen för den regionala ekonomiska utvecklingen. När infrastrukturbehoven ökar på grund av nationella intressen bör Region Gotland samarbeta med den nationella regeringen för att se till att den nya infrastruktur som byggs för att tillgodose de nationella behoven också kan tillgodose öns bredare behov – kostnaderna för detta bör delas.

**Bättre anpassning av beslut om infrastrukturplanering och -investeringar till de regionala utvecklingsprioriteringarna, till exempel de som anges i "Vårt Gotland 2040".** Infrastrukturplanering och investeringsprioriteringar bör svara mot lokala ekonomiska och sociala utvecklingsbehov. Vårt Gotland 2040, som publicerades 2021, kan användas som vägledning för att utveckla prioriterade områden för infrastrukturinvesteringar som är anpassade till lokala behov. Bland de prioriteringar i planen som kan få konsekvenser för infrastrukturen finns de som handlar om att förbättra tillgängligheten, ligga i framkant i klimat- och energiomställningen samt bevara vatten och

miljön. Investeringsbeslut bör fattas på grundval av deras ekonomiska, sociala och miljömässiga avkastning.

**Tillåt och stöd infrastrukturlösningar som är specifika för lokala behov över hela ön där det är lämpligt, med lokala initiativ och med strävan efter synergier med lokala tjänster.** Som ö kan Gotland ha fördel av att man inte behöver integrera problem i större infrastrukturelement, vilket innebär att man kan fatta mer flexibla lokala beslut om vatten, avlopp och bredband. Framför allt kan mer avlägsna samhällen välja innovativa insatser som är direkt anpassade efter lokala behov. Regionförvaltningen kan göra mer för att stödja lokala initiativ, skapa utrymme i sin strategiska planering för alternativa lösningar och ge möjligheter till ömsesidigt lärande mellan initiativ.

#### Överväganden om framtida infrastrukturinvesteringar för Region Gotland:

- El
  - Utöka kapaciteten för förnybar energi för att bidra till att uppfylla Gotlands mål att ha en klimatneutral energiförsörjning. Omfattningen kommer att bero på tillgången till undervattenskabeln. Detta skulle innebära att man måste hitta sätt att placera vindkraftverk i enlighet med EU:s fågelbestämmelser och andra hänsyn. För att säkerställa största möjliga regionala nytta med utvecklingen bör regionen sträva efter ytterligare innovation kring förnybara energikällor. Regionen kan till exempel fortsätta att undersöka möjligheterna till grön vätgas eller andra nya energikällor i samband med utvecklingen av förnybar energi. Det kommer också att vara viktigt att skapa förtroende i samhället och säkerställa lokalt engagemang.
  - Fortsätt uppgraderingen av eldistributionsnätet så att hushåll, företag och transportsektorn kan använda el i större utsträckning. Det lokala eldistributionssystemet är en del av övergången från fossila bränslen.
  - Åtgärderna i färdplanen för energi bör utvärderas, uppdateras och anpassas till Vårt Gotland 2040, med hänsyn till den senaste utvecklingen rörande de lokala energibehoven och den aktuella säkerhetssituationen.
- Vatten
  - Fortsätt att noga övervaka och planera för klimatinducerad vattenstress i samband med minskad nederbörd och eventuell saltvatteninträngning i brunnar. I samband med detta bör regionen fortsätta sina ansträngningar för att kontinuerligt uppdatera sin vattenstrategi och samarbeta med olika aktörer, till exempel det lokala näringslivet och privatpersoner.
  - Samarbeta med den lokala jordbrukssektorn för att uppmuntra jordbruksmetoder som ökar vattenupptagningen och infiltrationen på odlingsmark. Gotland Grönt Centrum, det framväxande lokala klustret för jordbruks- och livsmedelsindustrin, skulle kunna ges stöd för att bli en plats för demonstrationsprojekt och genomförande. Detta kan innebära att man bygger bevattningsdammar, fyller på grundvattenmagasin och använder mer renat avloppsvatten för bevattning.
- Transport
  - Sök nya transportvägar till länderna i Östersjöregionen för att öka turismen och underlätta exporten till nya marknader.
  - Fortsätt att undersöka möjligheterna att stödja ökad användning av hållbara transportmedel, inklusive cykling, i linje med Vårt Gotland 2040, Energi 2020 och nettonollmålet. Detta kan bidra till att främja aktuella förslag om hållbara transporter, bland annat den föreslagna nya vätgasfärjan och Smartroad Gotland-projektet. Investera i utbyggnad av det befintliga (el-)cykelnätet och tillhandahålla mer flexibla kollektivtrafikalternativ på begäran i

landsbygdsområden på ön. Detta skulle stödja lokal användning och kunna vara ytterligare ett sätt att locka turister.

- Bostäder
  - Öka utbudet av bostäder för permanent boende på ön samt stödja system för att åtgärda den kroniska bristen på hyresbostäder genom en blandning av olika strategier. Detta skulle kunna innefatta följande: Planering av ytterligare mark för bostäder och lättade höjdrestrktionerna. Höjda sanktioner mot byggherrar som inte följer bygglov med krav på att ett visst antal enheter ska reserveras för permanent- och/eller hyresbostäder, och förvärv av ytterligare kommunal mark som arrenderas ut till byggherrar som reserverar ett antal enheter för medelinkomsttagare/uthyrning. Nybyggnation av fler studentbostäder för att tillgodose studenternas behov och som kan användas av sommarjobbare när läsåret är avslutat.
- Digital infrastruktur
  - Underlätta uppgradering av den trådlösa kapaciteten till fullständig 5G-täckning över hela ön och överväga att använda detta som en testbädd på landsbygden för uppkopplad teknik inom jordbruket, till exempel genom att utforska uppkopplade sensorer i djur på gården eller vattenhållning. Ytterligare marknadsföra ön som ett centrum för distansarbete för personer som arbetar på fastlandet och bor på ön, men också för företag som överväger att flytta till ön och erbjuda distansarbete från fastlandet. I detta ingår informationskampanjer och riktlinjer för att hantera distansarbete på bästa sätt, och eventuellt tillhandahålla infrastruktur för samarbete och paketlösningar för arbete och semester.

# 3

## Gotlands företagsklimat främjar innovation och entreprenörskap

---

Det här kapitlet fokuserar på Gotlands företagsklimat. Med tanke på "ökaraktärens" särskilda egenskaper, till exempel begränsade nätverk för kunskapsutbyte och en geografiskt begränsad marknad, föreslås politiska åtgärder för att främja innovation och entreprenörskap på ön. Kapitlet inleds med en analys av det befintliga ekosystemet för företagsstöd och identifierar potentiella luckor i stödet samt de hinder för innovation och entreprenörskap som för närvarande finns. Därefter diskuteras särskilda affärsområden som har potential att ytterligare bidra till den regionala utvecklingen, bland annat livsmedels- och besöksbranschen, den kreativa och kulturella branschen samt den biologiska och cirkulära ekonomin. Kompetens och utbildning, som spelar en central roll för ett sunt företagsklimat, behandlas i kapitlets sista avsnitt. Slutligen föreslås i kapitlet åtgärder som kan vidtas av nationella och regionala myndigheter.

---

## Ruta 2. Bedömningar och rekommendationer

### Bedömningar

**För ö-ekonomier är det viktigt att främja innovation och entreprenörskap för att behålla sin konkurrenskraft och övervinna nackdelar som bristande agglomerationseffekter.** På Gotland har innovation och entreprenörskap bidragit till att diversifiera den lokala ekonomin (jordbruk, livsmedelsindustri, kalkstens- och cementindustri, skogsbruk, den kreativa branschen och kulturindustrin, digitala tjänster och turism). I vissa fall har det också varit avgörande för små landsbygdssamhällens överlevnad genom att garantera grundläggande tjänster eller utveckla nya affärsmodeller. Att ön fungerar som en nationell testbädd för förnybar energi och är värd för framväxande kluster inom den blå ekonomin och livsmedelsindustrin är viktiga tillgångar som kan erbjuda en betydande potential om de utvecklas strategiskt.

**Gotland har en av de högsta siffrorna för nystartade företag i Sverige, men företagen är äldre än i andra svenska regioner och små- och mikroföretag utgör majoriteten av företagen.** Gotland har den näst högsta andelen nystartade företag per capita i landet (12,5 per 1 000 invånare strax efter Stockholm med 14,8). 93 % av alla privatägda arbetsplatser har 0–4 anställda och mindre än 1 % har över 50 anställda. Alla lokala företag har inte kapacitet eller vilja att växa, men det är viktigt att identifiera de företag som har potential och hjälpa dem att skaffa resurser för att kunna växa och anställa fler personer, så att de kan växa utanför sin hemmamarknad.

**Även om nystartade företag har goda stödstrukturer och tidiga entreprenörer har tillgång till universitetet, är stödet för företagstillväxt och uppskalning fortfarande underutvecklat och sker endast punktvis.** Inkubatorprogrammet vid Science Park Gotland, som anses som ett av de bästa i Sverige, samt universitetets anmärkningsvärda potential för forskning och kompetensutveckling är kärnan i stödet till företagande på Gotland. Men systemet är ännu inte utformat på ett sätt som följer ett företags livscykel och ger kontinuerligt stöd i varje steg på vägen, särskilt vid tillväxt och uppskalning. Detta innebär en risk för att många av de pågående projekten fastnar på pilotstadiet och att det sällan finns företag som kan skapa fler arbetstillfällen. På Gotland måste mer göras för att förstå var det finns ambitioner att växa, motivera entreprenörer och ge dem det stöd de behöver.

**Ökad innovation kan bidra till att mildra säsongseffekter på Gotland, som kan skapa osäkra inkomstsituationer.** En stor del av den lokala ekonomin är säsongsbetonad, med tillväxt under sommarmånaderna och nedgång under vinterhalvåret. Ökad innovation i regionen kan öka värdet på etablerade marknader och nischmarknader och bidra till att diversifiera arbetsmarknaden kring specialiserade områden. Bland de faktorer som begränsar detta kan nämnas svårigheten att utveckla en distributionskanal för småskaliga livsmedelsprodukter, att upprätta nära förbindelser mellan livsmedels- och besöksindustrin för att locka turister under hela året samt att dra nytta av kreativa och kulturella branscher, särskilt universitetsprogrammet för speldesign.

**Gotland har goda förutsättningar för att främja sin bioekonomi och cirkulära ekonomi i kombination med sin pågående ställning som nationellt pilotprojekt för ett hållbart energisystem och ambitionen att uppnå ett helt förnybart energisystem senast 2040.** Öns geografiska och sociala närhet ger en lämplig miljö för utveckling av en cirkulär ekonomi som bygger på materialflöden och synergier mellan användare. På ön finns också en rad sektorer som hör till bioekonomin, bland annat växt- och djurproduktion, skogsbruk, tillverkning av livsmedel, drycker och tobaksprodukter samt vattenbruk.

**Gotland har en lägre utbildningsnivå än genomsnittet i Sverige och har relativt många studenter som hoppar av innan de når universitet eller andra former av högskoleutbildning, vilket gör det svårt för arbetsgivare att hitta högkvalificerad arbetskraft.** Det är av ökad betydelse för Gotland att

utbilda lokala arbetstagare och bygga upp en lokal arbetskraft som passar den lokala ekonomins behov. Det är ännu viktigare eftersom man under det kommande året måste hitta efterträdare till ett stort antal lärare (och personer inom andra yrkesgrupper).

### **Rekommendationer**

**För att öka produktiviteten och uppnå hållbar tillväxt på medellång och lång sikt bör regionen utöka och bättre integrera sitt stödsystem för företagande, stärka innovationskapaciteten och säkerställa kompetensutveckling. I detta syfte bör regionen:**

*Ge affärsstöd i alla relevanta skeden av företagets livscykel, med fokus på öspecifika utmaningar och främja samverkan mellan befintliga intressenter:*

- **Se till att systemet för företagsstöd täcker alla stadier av livscykeln och underlättar samarbete för innovation:**
  - Främja inrättandet av ett acceleratorprogram som kompletterar den befintliga inkubatorn.
  - Stärka interaktionen mellan Gotlands olika aktörer, pilotprojekt och initiativ inom näringslivets ekosystem för att undvika dubbelarbete och säkerställa ett konsekvent stöd till företag som kommer in i systemet.
  - Stödja uppgraderingen av de framväxande klustren, Gotland Grönt Centrum och Blått centrum Gotland, stärka deras engagemang i näringslivet och utveckla dem till enda ingångspunkter för kunskap.
  - Stärka samarbetet mellan universitetet och näringslivet inom strategiska områden, underlätta kontinuerliga rundabordssamtal om innovation för intressenterna, med stöd av regionen.
- **Stödja inrättandet av starka partnerskap och nätverk för företag utanför ön genom att**
  - uppgradera det lokala exportkontoret genom att fokusera på kampanjer för exportmedvetenhet som kan bidra till att bryta mentala hinder och mer specifikt tillhandahålla information som gäller för just Gotlands industrier och de baltiska marknaderna
  - inrätta en mäklare i Stockholm eller på annan plats på fastlandet. Mäklaren bör hjälpa små och medelstora företag att marknadsföra lokala produkter och att direkt ta kontakt med möjliga köpare, till exempel stormarknadskedjor, restauranger och butiker, och kan ge råd om marknadsföringsstrategier och aktuell marknads- och branschinformation.
- **Förbättra kommunala tjänster för företagare genom att**
  - bygga upp den administrativa personalens kapacitet via kollegialt lärande med andra kommuner.
- **Öka de små och medelstora företagens digitala kompetens genom att**
  - fortsätta att utforma målinriktade program som kombinerar informations- och kommunikationstekniska lösningar med ledarskapsutbildning, bättre utnyttja ungdomars digitala färdigheter (till exempel inom lärlingsutbildning) och inrätta rådgivningstjänster för att utveckla individuellt anpassade utbildningsvägar.
  - uppdatera regionens digitala agenda för att införliva lärdomar och förändringar från covid-19-krisen.
- **Uppmuntra unga människor att bli företagare genom att**
  - främja entreprenörskap bland ungdomar i formella utbildningsprogram och i aktiviteter utanför skolans ramar (till exempel modellföretag, företagarklubbar, tävlingar om affärsplaner)

- inrätta ett mentorprogram för att matcha yngre företagare med dem som har mer erfarenhet, särskilt pensionerade företagare som en del av ett frivilligt program
- utveckla samarbetsytor på ön för att möjliggöra social interaktion och nätverkande mellan unga företagare.
- **Hjälpa lokala företag att bättre planera för succession genom att**
  - utveckla systematiskt stöd för att främja successionsplanering som en del av de tjänster som erbjuds företag, inklusive utveckling av planer för övergång av ägande och ledarskap
  - underlätta matchning för succession genom att skapa en gemensam katalog över företag som söker efter efterträdare och potentiella köpare/entreprenörer.

*Tillföra mervärde till sektorerna som regionen specialiserar sig på och vidareutveckla nischmarknader som möjliggör en strategisk diversifiering av den lokala ekonomin. Regionen bör särskilt fokusera på att:*

- **Utveckla en "från jord till bord"-kultur inom jordbruks- och livsmedelsbranschen och besöksnäringen och uppmuntra jordbruken att använda tekniska innovationer för att förbli konkurrenskraftiga genom att**
  - fortsätta att utveckla ett "kontor för utveckling av hållbar mat" som kan stödja utvecklingen av lokala distributionsvägar för produkter från små gårdar och bidra till att utbilda den lokala besöksnäringen om fördelarna med att köpa lokalt
  - ytterligare utveckla vägar för matturism genom varumärkes- och identitetsbyggande, inklusive strategier för vägvisning och skyltning, samt marknadsföring och kommunikation
  - fortsätta att stödja innovationer på gårdarna genom att hjälpa till att använda teknik som redan finns på andra håll. Gotland Grönt Centrum skulle kunna utnyttja sina universitetskontakter och bli ett centrum för lärande och mentorskap inom området.
- **Utnyttja öns kreativa och kulturella potential, vidareutveckla de kreativa och kulturella sektorerna (CCS) och främja sektorsövergripande innovationsprogram:**
  - Utarbeta en CCS-strategi med konkreta åtgärder och roller för att utveckla CCS-sektorn tillsammans med relevanta lokala aktörer. Inrätta ett närmare samarbete mellan universitetets program för speldesign och Region Gotland för att utveckla möjligheterna till ett potentiellt spelkluster.
  - Inrätta ett särskilt inkubator/acceleratorprogram för CCS som bland annat ger speldesignstudenter stöd så att de kan bli professionella spelutvecklare. Det intressanta centrumet för kulturellt entreprenörskap eller Science Park Gotland kan vara en plattform för detta.
  - Stödja sektorsövergripande och tvärvetenskapliga projekt för att stärka innovationer inom turism, utbildning, gruvsdrift, energi och jordbruk genom att skapa plattformar och organisera evenemang som för samman kreativa branscher med traditionella sektorer.
- **Stärka den biologiska och cirkulära ekonomin samtidigt som man ytterligare driver på övergången till förnybar energi genom att**
  - ytterligare kombinera tekniska perspektiv och forskning med ramvillkor för lagstiftning för att möjliggöra experiment och tillämpad forskning, till exempel genom att vidareutveckla den planerade industriella symbiosparken och erbjuda lokala innovatörer en inkörsport
  - inrätta effektiva styrformer genom att harmonisera lagstiftningskraven och säkerställa tillräcklig politisk samordning mellan olika undersektorer inom cirkulär ekonomi och bioekonomi, till exempel jordbruk, livsmedel, skogsbruk, hav, avfall och energi, samt



utveckla en strategi för den cirkulära ekonomin som bygger på den regionala utvecklingsstrategin

- förbättra samarbetet mellan de framväxande klustren för jordbruks- och livsmedelsindustrin och vattenbruk, Gotland Grönt Centrum och Blått Centrum Gotland, när det gäller stöd till innovation och entreprenörskap inom livsmedelsindustrin och för att spara knappa vattenresurser
- utveckla coaching och stöd kring utveckling av cirkulär ekonomi och bioekonomi, det vill säga för avfallseffektivitet i företag och i hela värdekedjor, för att hjälpa dem att minimera avfall, spara vatten och andra resurser. För att förverkliga detta måste regionen få finansiellt statligt stöd eller få tillåtelse att lätta på skattereglerna för en sådan tjänst.

*Tillgodose framtida behov på arbetsmarknaden och kompetensbehov genom att anpassa Gotlands utbildningssystem och bidra till att attrahera och behålla den kvalificerade arbetskraft som krävs för att företagen ska kunna blomstra genom att*

- ***stärka den förebyggande planeringen och den strategiska förståelsen av framtida kompetensbehov i regionen genom att***
  - bygga upp en solid kunskapsbas om nuvarande och framtida efterfrågan på färdigheter och delta i framtidsutredningar för att vägleda både den offentliga och den privata sektorn i att arbeta hand i hand med utveckling av färdigheter, rekrytering och samarbete med utbildningsinstitutioner för att tillhandahålla den utbildning som krävs.
- ***Höj utbildningsnivån och skapa utrymme för mer kompetensutveckling och omskolning i lokala små och medelstora företag genom att:***
  - ge ungdomar från och med grundskolan regelbundna tillfällen att reflektera över och diskutera sina framtidsutsikter, ge eleverna möjlighet att överväga arbetsmarknadens bredd och särskilt yrken som är av strategisk ekonomisk betydelse, underlätta kontakt med förebilder och ge stöd vid ansökan
  - Vägleda små och medelstora företag för att de ska kunna erbjuda sina anställda möjligheter till vidareutbildning och se till att omskolningsprogrammen är förenliga med öns behov av deltids- och distansutbildning.
- ***Gör ön mer attraktiv för lärare genom att:***
  - inrätta nätverk för erfarenhetsutbyte mellan lärare från olika samhällen, överväga kompensation för boende, stödja flexibla arbetstider och rotationssystem för ambulerande lärare och/eller hjälp med boende
  - vidareutveckla den nationella politiken som godkänner studielån för lärare som flyttar till landsbygdskommuner, och beakta att det kan behövas olika avgränsningar för olika delar av ön på grund av skillnader mellan regioner.

# 4 Flernivåstyre och regional ekonomi

---

I det här kapitlet granskas hur flernivåstyret inom Region Gotland fungerar och vilka utmaningar som finns i samband med öns regionala utveckling. Som region och kommun i ett har Gotland flera administrativa fördelar. Samtidigt finns problem med en otydlig uppdragsfördelning, hur investeringar för att uppnå utvecklingsmålen ska optimeras och med utförandet av offentliga tjänster. För att effektivt genomdriva Gotlands regionala utvecklingsstrategi – Vårt Gotland 2040 – behöver regionen och statliga myndigheter kunna bygga vidare på Sveriges strategiska och samordnande kapacitet och stärka ansvarsutkrävandet.

---

## Bedömning och rekommendationer

### Bedömning

- I förhållande till svenska kommuner med liknande befolkningsstorlek (till exempel Kalmar, Varberg eller Östersund) har Region Gotland ett betydligt större politiskt och administrativt uppdrag.** Att Gotland slagits samman till en enda administrativa enhet (Region Gotland fungerar både som region och kommun) har inneburit både möjligheter och utmaningar för ön och dess invånare. Även om regionen har en relativt stor ekonomisk flexibilitet, och kan föra en smidig dialog med lokala aktörer vid genomförandet av regionala projekt, är kapaciteten hos de regionanställda (särskilt i fråga om digital kompetens) och de tillgängliga offentliga resurserna inte alltid tillräckliga för att tillhandahålla tjänster på ett likvärdigt sätt över hela ön. Ett tydligt exempel är att Region Gotland har vissa svårigheter att nå sina mål för medborgarnas tillfredsställelse med offentliga tjänster. Vissa medborgare upplever fortfarande inte att det är lätt att komma i kontakt med berörd verksamhet inom regionen eller att få tillgång till vissa offentliga tjänster på hela ön.
- Finansieringen av den regionala utvecklingen på Gotland är beroende av stabila skatteintäkter och regionens möjligheter att optimera och effektivt förvalta EU-medel.** Även om Region Gotland har större autonomi och flexibilitet i budgetfrågor än andra kommuner har öns egna intäktskällor – med en ekonomi som i huvudsak baseras på jordbruk och turism – samtidigt vissa begränsningar i nuläget. Gotland har även högre kostnader för infrastruktur och tillhandahållande av vissa offentliga tjänster. Nästan 80 % av utgifterna går till hälso- och sjukvård, omsorg och utbildning. Generellt finns det ett begränsat utrymme för att finansiera de regionala utvecklingsmålen med öns egna intäkter. Utöver dessa utmaningar skulle ön kunna överväga att öka sin kapacitet att förvalta EU-medel (eller andra medel för regional utveckling) – både administrativt och för att kunna stödja mottagarna bättre.
- Det regionala utvecklingsansvaret har gett Region Gotland mer makt, men har också lett till ökade samordningsproblem mellan olika förvaltningsnivåer.** Å ena sidan kan man inom regionen i dag utforma och genomföra sina egna strategiska mål och åtgärder för lokal tillväxt och utveckling, utifrån sin egen bedömning och kännedom om regionens styrkor. Å andra sidan har det blivit en utmaning att effektivt genomföra den politik som kommer från central nivå. Samordningen har förbättrats, men ibland är de nationella strategierna inte "platsanpassade", eller också saknar regionförvaltningen tillräcklig kapacitet för att genomföra dem. Att ansvarsområden på regional och kommunal nivå slås samman inom Region Gotland har också lett till en oklar uppdragsfördelning mellan de olika nivåerna. Dessutom måste de problem som uppstått som rör frågor om ansvarsskyldighet lösas för att ytterligare stärka samordningen mellan regionala och nationella organ och förbättra förhållandet mellan de styrande och medborgarna.
- För att effektivisera administration och offentliga tjänster i hela regionen måste man öka regionens kapacitet att tillhandahålla tjänster.** För närvarande är det en betydande utmaning att åtgärda kompetensbrist och kompetensluckor inom den offentliga sektorn och att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet. Regionen har ännu inte lyckats uppfylla sina tre kvalitetsmål för tillhandahållande av tjänster. Det finns dock ett antal sätt att bemöta detta, bland annat genom att ytterligare stärka förvaltningskapaciteten och den digitala kompetensen, göra administrativa eller andra offentliga tjänster mer tillgängliga över hela ön och samarbeta ännu närmare med olika utförare, till exempel de lokala utvecklingsbolagen.

## Rekommendationer

- **Skapa utrymme för att bättre tillhandahålla offentliga tjänster över hela ön:**
  - *Utveckla de regionanställdas förvaltningskapacitet och digitala kompetens kontinuerligt* för att få en effektivare offentlig förvaltning. Även om denna åtgärd är inriktad på anställda inom regionförvaltningen skulle det vara mycket fördelaktigt att genomföra den i samarbete med statliga myndigheter.
  - *Stärk regionförvaltningens närvaro på hela ön, både beträffande administrativa och andra tjänster*, för att säkerställa att tjänsterna fördelas mer likvärdigt över hela Gotland. Regionen kan till exempel skapa områdesdelegationer eller upprätta ett nätverk av mobila eller fasta servicepunkter på strategiska platser, och bör övervakas och utvärderas utifrån hur nöjda medborgarna är med de regionala tjänsterna i landsbygdsområden. Genomförandet kommer att kräva samarbete mellan Region Gotland och länsstyrelsen.
  - *Stärk samarbetet med lokala utvecklingsbolag* för att hjälpa dem att på ett mer effektivt sätt utföra vissa uppdrag som regionförvaltningen inte har åtagit sig. Utvecklingsbolagen har en positiv inverkan i samhällena på Gotlands landsbygd. En plan för att stärka deras verksamhet kan upprättas och genomföras i samarbete med GUBIS, den regionala föreningen som samlar utvecklingsbolagen.
- **Förbättra Gotlands förmåga att finansiera sina regionala utvecklingsprioriteringar:**
  - *Utvärdera Gotlands regionala attraktionskraft och komplettera öns varumärkesarbete med konkreta insatser.* För att komma till rätta med Gotlands begränsade skatteunderlag och få stabilare intäktsslöden skulle Region Gotland kunna fördubbla sina insatser för att locka nya invånare och företag till ön på permanent basis. Man behöver därför utvärdera vilka egenskaper som utmärker Gotland idag och mäta hur attraktiva de är för specifika målgrupper (till exempel familjer, studenter och företag inom viktiga sektorer). Därefter kan regionen leta efter sätt att förstärka sin nuvarande varumärkesstrategi för att locka dessa målgrupper genom att erbjuda och informera om konkreta fördelar. Dessa insatser bör ledas av Region Gotland, men utföras i nära samarbete med länsstyrelsen, statliga myndigheter och regionala aktörer från civilsamhället och privata sektorn. Strategin bör utarbetas på medellång sikt och utvärderas utifrån befolkningstillväxt till följd av inflyttning och utvecklingen av viktiga ekonomiska sektorer, till exempel turism och andra önskvärda branscher.
  - *Förbättra kapaciteten att förvalta EU-medel* genom att stärka de regionanställdas kompetens på området, attrahera kvalificerade medarbetare, ta hjälp av experter/konsulter, stärk rådgivningen till mottagare av EU-medel och inrätta bättre rutiner för dialog och kunskapsutbyte med regionala aktörer. Gotland bör sikta mot att bättre utnyttja möjligheterna till internationell finansiering för att öka omfattningen av projekt som finansieras av EU. Därför är det viktigt att stärka den administrativa kompetensen både på förvaltningsnivå och bland andra regionala aktörer. För att lyckas med detta måste Region Gotland samarbeta med både statliga myndigheter och andra regioner där kompetensen finns samt kontakta och konsultera externa experter.
- **Stärk samordningen i det regionala utvecklingsarbetet:**
  - *Stärk den vertikala samordningen för att säkerställa en platsbaserad och "ösäkrad" politik.* På så sätt säkerställer man också att utvecklingsstrategierna på nationell och regional nivå stämmer bättre överens och underlättar genomförandet av investeringsprojekt och strategier som involverar flera förvaltningsnivåer. Region

Gotland skulle kunna uppmana statliga myndigheter att samarbeta för att hitta sätt att förbättra dialogplattformarna och skapa regleringsinstrument med nationell räckvidd för att säkerställa att öarnas särskilda villkor och behov beaktas och främja utvecklingen av en ösäkrad politik.

- *Tydliggör uppdragen mellan olika förvaltningsnivåer* genom att inrätta en arbetsgrupp som samlar Region Gotland och de olika nationella myndigheter som finns på ön. Detta skulle bidra till att identifiera kritiska otydliga uppdrag och överlappningsområden och ge regeringen en färdplan för att lösa dessa problem. Framgången för denna åtgärd är beroende av ett fungerande samarbete mellan regionala och regionalt närvarande statliga myndigheter samt länsstyrelsen och bör utvärderas genom att jämföra resultaten, med hjälp av samma mätetal, före och efter det att den föreslagna färdplanen har genomförts.
- *Stärk förutsättningarna för ansvarsutkrävande genom att införa nya metoder och rutiner för att övervaka och utvärdera resultat* som ger en förbättrad insyn i fördelningen av ansvarsområden och resurser och stärker relationerna mellan olika förvaltningsnivåer och mellan Region Gotland och regionens invånare. Ett förslag är att inrätta en gemensam rapporteringsplattform som gör det möjligt för alla aktörer – myndigheter, privata företag, ideella organisationer och medborgare – att spåra vem (förvaltningsnivå, myndighet) som gör vad (åtaganden), hur (rutiner och arbetsmetoder, riktlinjer, projekt) och med vilka resurser (finansiering och överföringar). Ett utgångsläge måste fastställas på förhand och bör utvärderas på nytt efter tre till fem år.