

Förord

Motsättningen mellan ekonomisk tillväxt och en önskvärd regional utveckling har stått i centrum när regionalpolitiken diskuterats. I vilken utsträckning har vi klarat dessa båda mål? Är det över huvud taget möjligt att tillgodose bägge målen? Finns någon vägledning i forskningsresultaten från de olika samhällsvetenskapliga disciplinerna? Dessa frågor står i fokus i denna ESO-rapport av ekon.lic. *Heléne Norberg*, tidigare verksam vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Rapporten inleds med en systematisk översikt av olika regionalpolitiska synsätt och en presentation av olika teorier inom företagsekonomi, nationalekonomi, statsvetenskap och kulturgeografi som är relevanta för regionalpolitiken. Mot bakgrund av den splittade forsknings- och kunskapsbilden analyserar författaren den svenska regionalpolitikens mål och effekter.

Slutsatsen är att regionalpolitiken varit fördelningspolitiskt framgångsrik. Den har förverkligat målet att människor skall ha rätt leva var de vill i landet med jämbördig välståndsnivå. Framgången har varit mindre eller snarast obefintlig när det gäller regionalpolitikens tillväxtmål.

Dessa slutsatser bygger på de beräkningar och den analys som redovisas av *Thomas Pettersson* och *Ingemar Eriksson* vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning (se rapportens bilaga). Deras slutsats är att politikens mål att utjämna levnadsvillkoren i olika delar av landet i fråga om ekonomisk standard uppnåtts i hög grad. Men mycket tyder på att den långtgående omfördelningen har försvagat drivkrafterna för regional ekonomisk tillväxt. Framgång i

ekonomisk utveckling i en region inte leder till nämnvärt bättre ekonomisk standard för dess invånare.

Det är min förhoppning att rapporten med dessa nya fakta skall leda till en omfattande och konstruktiv debatt om de framtida målen för regionalpolitiken. Om den nuvarande regionalpolitiken är fördelningspolitiskt effektiv, men inte är en politik för tillväxt, vad behöver då tillföras?

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehållet.

Stockholm i september 1999

Anna Hedborg

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	9
1.1	Forskningens bild av regional utveckling och tillväxt	10
1.2	Regionalpolitiken och den regionala utvecklingen i Sverige	14
2	Bakgrund och syfte	19
3	Vad säger vetenskapen om regionalpolitik?	21
3.1	Regionforskningens bild av regional utveckling	22
3.1.1	Den traditionella regionforskningen slutade i flera frågetecken	22
3.1.2	Den ekonomiska geografin kan förklara rumsliga skillnader i ekonomisk aktivitet	24
3.1.3	Teorier om ekonomins utveckling över tiden har lett till politiska åtgärder	29
3.1.4	Kunskapssamhället ger nya förklaringar till ekonomisk utveckling	34
3.1.5	Regionforskningens implikationer för regionalpolitiken	41
3.2	Företagsekonomi och regional utveckling	42
3.2.1	Företagsekonomi ger insikter om kluster	42
3.2.2	I vilken mån bidrar utländska företags etableringar till regional utveckling?	44

3.3	Regional utveckling i nationalekonomisk teori	48
3.3.1	Teorier om konvergens analyserar spridning av ekonomisk utveckling	49
3.3.2	Handelsteorin och tillväxtteori bekräftar konvergens/divergens, men ger nya förklaringar	55
3.3.3	Maroekonomisk teori analyserar arbetsmarknadsfrågor och regional utveckling	59
3.3.4	Regionalpolitik och nationalekonomisk mikroteori	62
3.3.5	Nationalekonomin och regionalpolitiken - några slutsatser	63
3.4	Kultur, värderingar och ekonomisk utveckling	65
3.5	Statsvetenskapens syn på regionalpolitik	69
3.5.1	Geografins roll i statsvetenskapen	69
3.5.2	Nya institutionella roller ger nya förutsättningar	70
3.5.3	Den administrativa indelningen spelar roll för utvecklingen	72
3.5.4	Nya regionala indelningar ger nya problem	73
3.5.5	Vad karakteriserar den ”goda regionen” enligt statsvetenskapen?	75
3.6	Vetenskapen har landat i ”mjuka” förklaringsfaktorer	80
4	Den svenska regionalpolitikens utveckling	83
4.1	Utvecklingen av regionalpolitiken har gått hand i hand med regionforskningen	83
4.1.1	Redan tidigt framkom grundläggande motsättningar	83
4.1.2	Balansgången mellan politik för arbetskraftens rörlighet och politik för lokalisering	85

4.1.3	Tillväxt först och fördelning sen	86
4.1.4	En kraftfull regionalpolitik inriktad på fördelning växer fram	87
4.1.5	De regionala problemen förändras	89
4.2	Den stora och lilla regionalpolitiken i dag - en politik för utjämning eller en politik för tillväxt?	91
4.2.1	Den regionala bilden	91
4.2.2	Från fördelning till utveckling av resurser	95
4.2.3	Nya strukturer skall ge bättre samordning och demokratisk förankring	97
4.2.4	Några viktiga regionalpolitiska områden	98
4.2.5	I stödområden och glesbygd vill man kunna utnyttja sin kraft, vilja och kompetens	100
4.2.6	Regionalpolitik inom EU	101
4.2.7	Vilka lärdomar ger utvärderingar?	104
4.2.8	Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard?	108
4.2.9	Dagens regionalpolitiska debatt - om konsten att identifiera problemen	111
5	Analys och slutsatser - Har vi råd att låta hela Sverige leva?	115
5.1	Värderingar avgör synen på regionalpolitik	115
5.2	Regional utveckling kan ge både divergens och konvergens	116
5.3	En politik för regional utjämning reducerar tillväxten enligt moderna teorier	117
5.4	Regionalpolitikens mål är motsägelsefulla	118
5.5	Regionalpolitiska åtgärder leder till ineffektiviteter och samhällsekonomiska kostnader	119
5.6	Regionalforskningens implikationer för regionalpolitiken är begränsade	121
5.7	Regionalpolitiken kan fördela ut inkomster, men inte tillväxt	123

Referenser	125
Regional Policy in Theory and Practice - A Summary	131
Bilaga Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard av <i>Thomas Pettersson</i> och <i>Ingemar Eriksson</i>	141
Förteckning över ESO:s rapporter	165

1 Sammanfattning

De övergripande målen för regionalpolitiken är hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet. Det är en politik för att man skall kunna bo och verka med jämbördiga levnadsförhållanden i hela Sverige. I 1998 års regionalpolitiska proposition (1997/98:61) anges att regionalpolitiken i fortsättningen måste bedrivas med större kraft för att stödja utvecklingen i de regioner som är särskilt utsatta och ge dem förutsättningar för utveckling och tillväxt.

Regionalpolitiken bedrivs av såväl samhällsekonomiska som fördelningspolitiska skäl. De samhällsekonomiska skälen är att samhällskapitalet genom de regionalpolitiska åtgärderna utnyttjas effektivare och att en hög tillväxt där alla regioner bidrar är en förutsättning för ett fortsatt starkt välfärdssamhälle. Den klassiska debatten om valen mellan tillväxt och utjämning hanteras genom en politik som skall ta tillvara på den tillväxtpotential som finns i varje region.

Regional utveckling är en komplex process. I många frågor står forskningsresultat, värderingar och åsikter mot varandra, vilket bidrar till att det kan vara svårt att hitta en enig syn på vad som är ett regionalpolitiskt problem, och vilken politik som är lämplig. Teorier som är av betydelse för att förklara regional utveckling analyseras inom ett antal olika vetenskapliga inriktningar.

Syftet med denna rapport är att få en ökad kunskap om vad man inom vetenskapen vet om regional utveckling och tillväxt. Ett antal olika forskningsdiscipliner och inriktningar beskrivs och analyseras. I detta perspektiv analyseras därefter målen för regionalpolitiken.

1.1 Forskningens bild av regional utveckling och tillväxt

Den traditionella regionforskningen lyckades inte leverera en teori som förklarar varför vissa regioner växer och andra inte. När regionforskningen föddes användes främst naturvetenskapliga modeller och kvantitativa metoder, t.ex. gravitationsmodeller för att mäta dragningskraften mellan orter eller modeller för urbana hierarkier. De geografiska modellerna kan förklara varför skillnader i ekonomisk aktivitet uppstår utifrån ortssystem med centralorter som bygger på odelbarheter och marknadsstorlek. Modellerna kan också inkludera skillnader i produktionstillgångar, transportkostnader, marknadsförutsättningar och olika former av skalfördelar.

När teorierna även analyserar ekonomins utveckling över tiden, börjar de teoretiska och politiska åsikterna gå i sär. Vissa inriktningar argumenterar för att centrum utvecklas på bekostnad av periferin, medan andra hävdar att positiva spridningseffekter gynnar omgivande regioner.

I takt med att industrialismen successivt har börjat ersättas av kunskapssamhället, betonar forskningen alltmer kompetens, lärande, innovationer, agglomerationsfördelar och socialt kapital som förklaringsfaktorer bakom regional utveckling. Agglomerationsfördelar är mekanismer som underlättar lärande och minskar transaktionskostnaderna för företag som är samlokaliserade.

I mitten på 1970-talet riktades intresset mot verksamheterna i nordvästra Italien och dess nätverksekonomi där småskaligheten och flexibiliteten var en fördel för att producera individualiserad produktion. Regionforskare visade stort intresse för denna utveckling, och såg den som en möjlighet för regional utjämning. Det visade sig dock att framgångsreceptet var svårt att överföra till andra regioner. I början av 1980-talet kom den s.k. California-skolan. Denna ansats bygger på agglomerationsfördelar vid kunskapsintensiv produktion. Inom regionforskningen i dag betonas kunskap som resurs och lärandet som process. Innovationer och teknologisk utveckling är resultatet av en geografiskt förankrad interaktiv process.

Frågan återstår dock varför framgångsrika kluster växer fram i vissa fall och i andra inte. Det som förenar de olika ansatserna inom denna forskning är att framgångskriterierna är något ogripbart i luften en "milieu". Sökandet efter drivkrafterna bakom den-na "milieu" har givit upphov till en teoretisk tudelning mellan nationalekonomin och vissa delar av regionforskningen. De sist-nämnda betonar "pathdependency", där aktörernas beteende och utvecklingsförutsättningarna förändras beroende på kontexten. Denna slutsats är vansklig att använda vid utformningen av regionalpolitiken, eftersom man inte har full kännedom om vilka faktorer som bygger upp att en viss "tradition" fortlever på egna meriter.

Regionforskningens motsättning om huruvida den ekonomiska processen leder till att regional utveckling utjämnas eller divergerar, finns alljämt kvar, liksom till vilken grad man kan skapa en "tradition". Dagens forskare pekar på att processer för både utjämnning och ökade olikheter pågår samtidigt och mer handlar om att vara innanför eller utanför en region.

Den regionala utvecklingsprocessens bredd och komplexitet gör att ett flertal forskningsdiscipliner behandlar aspekter som är av värde för regionforskningen.

Inom företagsekonomin betonas kluster för att förklara näringslivets utveckling inom en region. Klusteranalysen fokuserar på länkar och flöden. Resonemang om agglomerationsfördelar liknar de som betonas inom regionforskningen. Man hävdar att en tät rivalitet med konkurrenter samt ett nära samspel med kunder, leverantörer och forskningsmiljöer ger både möjligheter och skapar en press på företagen att reducera kostnader, öka produktiviteten och förbättra marknadsanpassning, lärande och innovationsförmåga. Utländska företags etableringar kan påverka dynamiken i ett kluster i olika riktning beroende på det multinationella företagens strategi och organisation å ena sidan, och det lokala klustrets egen-skaper å andra sidan.

Ett flertal av de nationalekonomiska teorierna behandlar områden som berör regional utveckling. Den s.k. konvergensskolan analyserar mekanismerna bakom konvergensen i tillväxt mellan länder

och regioner. Tillväxtteorier adderar till förståelsen för tillväxtens mekanismer, och handelsteorierna behandlar den ekonomiska utveckling och struktur som är resultatet av den internationella specialiseringen. Dessutom ger makro- och mikroekonomiska teorier ökad kunskap om effekterna av regionalpolitiska åtgärder.

Enligt konvergensskolans synsätt har ett land på en lägre ekonomisk nivå en högre produktivitetstillväxt än de mer avancerade länderna, genom att det kan dra nytta av imitation för att höja sin tillväxt, medan föregångslandet måste skapa nya innovationer för att utvecklas. Motsvarande resonemang skulle kunna gälla för regioner. Det finns empiriska indikationer på att regionalinkomsten mellan svenska län har konvergerat under efterkrigstiden, men att regionalpolitiska satsningar inte har påverkat denna process.

I neoklassisk nationalekonomisk teori verkar marknadsmekanismerna utjämnande. Investeringar dras till de områden där avkastningen på investerat kapital är störst, samtidigt som arbetskraften strömmar till regioner med högt löneläge tills detta pressas ner. Rörligheten på produktionsfaktorer och varor tillsammans med rörliga priser och löner utjämnar regionala skillnader i levnadsstandard.

Den moderna tillväxtteorin betonar humankapitalets roll i tillväxtprocessen. Det finns skalfördelar i produktionen för humankapitalet, dvs. kunskap har inte en avtagande avkastning. Detta innebär att det kan bli ökade skillnader mellan regioner. Den fortsatta avkastningen på det humana kapitalet sätter de utjämnande mekanismerna ur spel. Både kapital och humankapital kan fortsätta röra sig mot tillväxtregioner i stället.

Enligt de moderna tillväxtteorierna ökar skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan regioner, utan något marknadsmisslyckande i produktionsfaktorernas rörlighet eller anpassning i löner och avkastning. Att med politiska medel förflytta om resurserna är att begränsa den tillväxtpotential som dessa regioner har, och därmed den totala tillväxten i landet.

Ett makroekonomiskt argument för regionalpolitiska åtgärder är att det kan minska jämviktsarbetslösheten och därigenom öka ekonomins kapacitet och tillväxtpotential. Studier som analyserar

effekterna på företag av regionalpolitiska åtgärder, visar att dessa kan ge tillväxt men risken för ineffektiviteter är stor. Skall dessa "politikmisslyckanden" uppvägas krävs att kostnaderna för något eventuellt marknadsmisslyckande är större. Att korrigera för marknadsmisslyckanden förefaller dock inte ha varit ett dominerande kriterium i stödprocessen.

En faktor som bidrar till utjämnande processer på marknadsmässiga villkor är teknologispredning. Om denna spridning äger rum eller inte beror på hur regional förankrad och inlåst kunskapen är, men också på om omgivande och relaterade regioner har kapacitet att ta emot, förvalta och förädla teknologin.

Detta handlar om kunskap och färdigheter, men i hög grad också om värderingar, attityder och sociala konventioner.

Kulturella faktorer som t.ex. inställningen till entreprenörsanda har visat sig påverka den ekonomiska utvecklingen. Åsikterna går dock isär om huruvida denna går att skapa i tillräcklig grad med politiska medel.

Regionernas politiska och institutionella utformning är andra faktorer som har betydelse för regioners framgång. Inom statsvetenskapen är det av intresse att finna hur olika politiska och institutionella lösningar påverkar utvecklingen. Regioner har fått en mer betydelsefull roll i denna vetenskap genom den europeiska integrationen som enligt vissa bedömare ger starkare roll på europeisk och lokal/regional nivå, samtidigt som nationalstaten försvagas. Den allmänna internationaliseringen har också givit möjligheter för regionerna att bli starka aktörer på den internationella arenan.

Demokratifrågorna har spelat en underordnad roll i regionforskningen, och här kan statsvetenskapen bidra. Brister i demokratin kan bero på den ökande regionaliseringen, om de demokratiska funktionerna inte åtföljer den nya indelningen. Den nya decentraliserade strategin i den svenska politiken har kritiserats för att inte ha åtföljts av demokratiska instrument.

Inom statsvetenskapen analyserar man även regionen som kreativ tillväxtpool med liknande mekanismer av kunskap, lärande, interaktion och innovation som inom regionforskningen. Det statsve-

tenskapliga perspektivet fokuserar på den politiska styrningens förmåga att ge förutsättningar för dessa processer. Man betonar även det s.k. sociala kapitalets roll i utvecklingsprocessen. Dessa argument bygger på Putnams forskning. Han hävdar att politiska institutioner kan skilja i effektivitet beroende på sociokulturella faktorer, och att detta har en stor påverkan på förmågan att bedriva en framgångsrik politik.

1.2 Regionalpolitiken och den regionala utvecklingen i Sverige

Den svenska regionalpolitiken har under hela efterkrigstiden diskuterat motsättningen mellan den ekonomiskt nödvändiga tillväxten och den önskvärda regionala utvecklingen. Under vissa tider har tillväxten sått i fokus på den övergripande nivån, medan andra tider har karakteriserats av en skarpare argumentation för jämn fördelning av befolkning och ekonomisk verksamhet. Diskussionen har grundats i variationer i den ekonomiska utvecklingen, men även i olika åsikter om till vilken grad en befolkningskoncentration är nödvändig och/eller acceptabel.

De regionala problemens orsaker var strukturomvandlingen och övergången från jord- och skogsbruk till industrisamhället. De politiska åtgärderna som förordades växlade mellan partierna. Kommunisterna propagerade för statligt ägande och kraftig decentralisering, och socialdemokraterna gick en balansgång mellan lokaliseringspolitik och åtgärder för att främja arbetskraftens rörlighet.

Regionalpolitik i modern tappning föddes i mitten på 1960-talet. Åtgärder som lokaliseringstöd och subventioner intensifierades. Ideologin gick fortfarande balansgång mellan rörlighetsfrämjande åtgärder och lokaliseringspåverkan. Tilltron till planeringsoptimism och social ingenjörskonst stod högt i kurs. Samhället ansågs starkt nog att styra utvecklingen i önskad riktning. En offensiv inleds när skogslänet under senare halvan av 1960-talet avfolkas i snabb takt.

Under 1970-talet inriktas politiken på att tillfredsställa människors behov och önsknings. Tillväxt kan tas för givet med en god keynesiansk politik. En politik med ortssystem växer fram baserad på teorierna om tillväxtpooler. Denna kritiseras dock utifrån både urval och innehåll och tas bort ur regionalpolitiken 1982.

Från slutet på 1970-talet uppkommer en regionalpolitisk förvirring. Befolkningstalen stabiliseras och strukturomvandlingen till industrisamhälle synes ha spelat ut sin roll. Lågkonjunkturen i början på 1980-talet räddade förvirringen genom att regionalpolitiken nu kunde inriktas på att lösa internationaliseringens struktureffekter inom industrin.

Under 1990-talet har befolkningsutvecklingen varit ogynnsam för de regionalpolitiskt prioriterade områdena. Arbetslösheten ökade ungefär likartat i länen fram till 1994. Därefter har arbetslösheten i landet minskat medan den i skogslänen har fortsatt att öka. Även utbildningsnivån skiljer sig markant mellan olika regioner, till de regionalpolitiskt prioriterade områdenas nackdel.

Produktionens utveckling sedan 1980-talet uppvisar stora skillnader mellan svenska kommuner. Inkomsternas utveckling är dock relativt jämnt fördelad, vilket tyder på att fördelningspolitiken uppnår sitt syfte, men att regionalpolitiken syfte att skapa förutsättningar för tillväxt inte uppfylls i lika hög grad.

Regionalpolitiken delas ofta upp i den ”stora” och den ”lilla” regionalpolitiken. Den ”lilla” regionalpolitiken riktar sig i hög grad mot näringslivet i form av olika typer av företagsstöd. Den ”stora” regionalpolitiken är politikområden med regionala konsekvenser som t.ex. arbetsmarknadspolitik, kommunikationspolitiken och utbildningspolitiken.

Det har under senare år skett en förskjutning av regionalpolitiken mot en mera tillväxtrelaterad politik. Politikområdet har breddats i riktning mot näringspolitiken, men målen om rättvisa och valfrihet står kvar tillsammans med tillväxtmålet.

Regionalpolitiken har också i högre grad regionaliserats. Detta har givit upphov till kritik mot bristande samordning och brister i den demokratiska förankringen. För att få bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åt-

gärder i regionerna tar man nu fram regionala tillväxtavtal. Regional försöksverksamhet har även påbörjats inom Kalmar, Skåne och Gotland, för att förbättra samordningen och den demokratiska förankringen.

De regionala effekterna av den ”stora” regionalpolitiken är större än av den ”lilla”. Utbildningsområdet anses ofta i hög grad påverka utvecklingen i landets olika delar. De effekter som brukar betonas är effekter på sysselsättning och den lokala ekonomin, ökning av antal högskolenybörjare, spridning av kompetens till omgivningens näringsliv, magneteffekt, dvs. nya etableringar, avknoppningar från högskoleanställda som startar eget företag och påverkan på det sociokulturella klimatet. Utvärderingar visar att de regionala högskolorna och universiteten spelat en stor roll för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i regionen, endast i mindre grad påverkat de lokala ungdomarnas benägenhet till att påbörja studier, har haft central betydelse för möjligheterna att rekrytera ung och välutbildad arbetskraft till en kommun och haft betydelse för att öka utbildningsnivån i det regionala näringslivet. Andra utvärderingar visar att de regionala högskolorna inte har lett till positiva flyttströmmar till högskoleorterna.

Glesbygds- och landsbygdspolitiken är en viktig del av dagens regionalpolitik. Bygdepolitiken anses kräva förändrade roller och attityder. Ledstjärnan skall vara att det är företagen och människorna själva som skapar utveckling. Samhällsuppgiften är endast att agera ”möjliggörare”. Några förslag som bygger på den lokala initiativkraften är ökad distansutbildning samt att decentralisera offentlig service, arbetsmarknadspolitiken och regionalpolitiken.

EG:s gemensamma regional- och strukturpolitik är det viktigaste regionalpolitiska instrumentet inom EU. Utvärderingar pekar på att analysen som föregått projekten inte varit tillräckligt djupgående, och programmen borde inriktas mer på entreprenörskap och kommersiellt livskraftiga projekt. Administrativa rutiner och samspillet mellan myndigheterna får också kritik.

Strukturfondsprogrammen bygger till stor del på ambitionen att hålla ihop ett stort territorium i en integrationsprocess. Det är dock viktigt att strukturfondsprogrammen ger tillfredsställande sam-

hällsekonomisk effektivitet, både utifrån tilltron till EU som organisation och av omsorg om skattebetalarnas medel.

Regionalpolitiska projekt kan kritiseras för att brista i den samhällsekonomiska analysen i både genomförande och utvärdering. Stöd erhålls för att kompensera för en bristande utveckling utan att problemets orsaker analyserats. Grundläggande hinder för att en bättre utveckling skall komma till stånd på marknadsmässiga grunder analyseras bristfälligt.

Vissa hävdar att de regionala problemen i dag är lika stora som på 1960-talet, men att de kan beskrivas på ett annat sätt och har andra orsaker. Andra ifrågasätter om regionalpolitiken spelat ut sin roll. Ett argument är att regionalpolitik kan motiveras utifrån aspekten att territoriet behöver hållas ihop utan alltför stora sociala spänningar och social oro. Politiken blir därmed indirekt en politik för en framgångsrik utveckling.

Rapportens slutsatser kan sammanfattas som att regional utveckling både kan ge divergens och konvergens. Det finns möjlighet för dessa processer att pågå samtidigt beroende på regionernas karaktär. Moderna teorier inriktar sig alltmer på de mjuka faktorerna bakom regional utveckling. Dessa bygger på geografiska agglomerationsfördelar, vilket leder till ökande regionala skillnader genom att avkastning och tillväxtpotential är störst i områden med god tillgång på relevant kompetens. En politik för regional utjämnning reducerar därför den totala tillväxten, och regionalpolitiken får en målkonflikt mellan geografiskt jämnt fördelad tillväxt och hög total tillväxt.

Regionalpolitiken kan vara en värderingsmässigt styrd politik för fördelning. Det återstår dock att finna åtgärder utan alltför mycket negativa effekter och ”politikmisslyckanden”. De regional-politiska åtgärderna har kostnader som bör redovisas och diskuteras i sin helhet och inte sopas under mattan, som om resurserna inte hade en alternativ användning, eller gav upphov till snedvridande effekter på t.ex. konkurrens och incitament.

Regionalpolitiken har fördelat välfärd men inte tillväxt. Regional utveckling är en komplex process där framgångsrecepten inte enkelt kan kopieras från fall till fall. Regionalpolitiken kan sägas ha

uppnått sitt mål att människor skall ha rätt att kunna leva var de vill med jämbördig välståndsnivå. Målet med en spridning och jämn fördelning av både befolkning och ekonomisk verksamhet är svårare att uppnå med dagens politiska åtgärder.

2 Bakgrund och syfte

I alla tider har regioner haft olikartade förutsättningar lämpade för olika verksamheter. Vissa har mer gynnsamma förutsättningar än andra och därmed en mer fördelaktig utveckling. Är det faktum att vissa regioner växer snabbare och har en högre attraktionskraft än andra fullt naturligt och en förutsättning för att den totala utvecklingen skall bli så gynnsam som möjligt? Eller är det ett rättmätigt rättvisekrav att de regioner som kommer på efterkälken skall få stöd? Är det till och med så att det totala ekonomiska välståndet blir högre om resurserna styrs till regioner med outnyttjad kapacitet?

Människor, kapital och andra resurser har alltid i viss omfattning flyttat till platser där möjligheterna och framtidsutsikterna verkat vara mest positiva. Denna mobilitet medför kostnader av olika slag, mänskliga såväl som ekonomiska och i vårt moderna samhället är det en uttalad strävan i regionalpolitiken att människor skall ha rätt att bo var de önskar. Ett motsatt synsätt är att kostnaderna blir än högre om man genom politiska åtgärder försöker fördröja en oundviklig utveckling. Regionalpolitiska åtgärder missgynnar den aggregerade tillväxten enligt denna syn, och är en samhällsekonomisk kostnad som får motiveras utifrån sociala värden.

Bakgrunden till denna rapport är att målet för regionalpolitiken är att vara tillväxtfrämjande, samtidigt som människor skall kunna bo och verka var de vill med jämbördiga livsvillkor.

I rapporten studeras vad man inom olika vetenskapliga discipliner och inriktningar vet om regional utveckling. Syftet är att få en ökad kunskap om vad som driver regional tillväxt, för att i det perspektivet analysera regionalpolitikens övergripande målen om ”ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet”.

I rapportens första del görs en teoretisk genomgång av dagens och gårdagens teorier inom regionforskningen. Därefter redovisas teorier och modeller som analyserar några relevanta aspekter av regional utveckling inom företagsekonomin, nationalekonomin, beteendevetenskapen och statsvetenskapen. Denna del syftar till att beskriva kunskapsläget om vad som främjar regional tillväxt och belysa vad man inom forskningen vet, vad man är oense om och vad som fortfarande är mer tro än vetande.

I rapportens andra del ges en översikt av den svenska regionalpolitikens utveckling och dagens regionalpolitiska frågeställningar. Som information ges en kortfattad bild av hur den regionala bilden av Sverige ser ut. Dessutom refereras några utvärderingar som gjorts av den svenska regionalpolitiken och EU:s strukturfonder. Denna del syftar till att ge en ökad förståelse för hur den svenska regionalpolitiken översiktligt ser ut och vad den syftar till, men gör inte anspråk på att vara en detaljerad beskrivning eller fullvärdig analys av åtgärders specifika effekter.

Rapporten avslutas med en analys av en politik för regional utveckling och utjämning, i ljuset av vad man inom forskningen kommit fram till om drivkrafterna bakom regional utveckling och tillväxt.

3 Vad säger vetenskapen om regionalpolitik?

Regional utveckling är en komplex process och dess bakomliggande faktorer synes vara både svårfångade och varierande från fall till fall. I många frågor står forskningsresultat och åsikter mot varandra, vilket bidrar till att det kan finnas motsättningar i att hitta både en enig syn på vad som är ett regionalpolitiskt problem, och vilken politik som är lämplig.

Inom forskningen finns t.ex. teorier som förordar att regional utveckling leder till att regionerna utjämnas i tillväxt och välförhållanden, men det finns också teorier som beskriver en process där regional tillväxt inom en region sker på bekostnad av omkringliggande regioner. Det finns dessutom olika synsätt på drivkrafterna till regional utveckling, och om dessa är möjliga - och lämpliga - att skapa med politiska åtgärder.

Teorier som är av betydelse för att förklara regional utveckling analyseras inom ett antal olika vetenskapliga inriktningar. Den regionala utvecklingsprocessens bredd gör att dagens regionforskning "lånar in" både metoder och teorier från många forskningsdiscipliner. I det här kapitlet går vi igenom ett flertal av de forskningsinriktningar som behandlar regional utveckling utifrån olika aspekter. Syftet är att få svar på frågan: Vad vet vetenskapen om regional utveckling? Vi pekar också på några av de mest väsentliga skillnaderna i synsätt mellan de olika disciplinerna, vilket bidrar till förståelsen om vad bakgrunden är till de olika synsätt som florerar i den regionalpolitiska debatten i dag.

3.1 Regionforskningens bild av regional utveckling

3.1.1 Den traditionella regionforskningen slutade i flera frågetecken

Gårdagens traditionella regionforskning lyckades inte leverera en tillfredsställande generell teori som förklarade varför vissa regioner växer och andra inte. Vi har därför sett en utveckling där man sökt insikter från andra vetenskaper för att berika angreppssätten och ge svar på områden som den traditionella analysen inte berör. Regional forskning i dag är en vetenskap som lånar metoder, teorier och insikter från bl.a. nationalekonomi, geografi, företagsekonomi, ekonomisk historia, statsvetenskap, sociologi och antropologi. Regionforskningen tar in den rumsliga dimensionen av varje ingående vetenskap, men ofta behövs även insikterna som sådana för att kunna förklara en viss rumslig utveckling. Det behövs t.ex. ibland insikter i kulturella och sociala beteenden för att förstå den ekonomiska utvecklingen i en viss region.

När regionforskningen föddes på 1950-talet fanns dock inte detta rika spektra av ansatser. I den dåtida regionforskningen användes företrädesvis naturvetenskapliga metoder och av dessa var de fysiska metoderna särskilt vanliga. De teoretiska ansatserna var relativt begränsade. Huvuddelen av analyserna gjordes i stället utifrån empiriska studier där man försökte hitta empiriska generaliserbara mönster med kvantitativa metoder. Detta gjorde att analyserna krävde stora mängder tillgängliga data, och dessa anspråk begränsade ofta problemformuleringarna till sektorer, strukturer och rumsliga relationer. Mer sällan analyserade man samhällen och beteenden som kräver kvalitativa metoder. Fokuseringen blev vanligen därför på t.ex. beroendeförhållanden mellan orter och regioner, med en analys gjord utifrån länkar och flöden. Ett typiskt uttryckssätt var en kvantitativ analys med hjälp av matematiska modeller.

En av föregångarna till den regionala forskningen som vetenskap är Walter Isard som 1960 gav ut boken "Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science" med metoder och ett teoretiskt ramverk. En modell som haft stor inflytande är Reillys lag som bygger på gravitation. Den mäter kraften mellan två orter på samma sätt som gravitationen, dvs. storleken på be-folkningen för de båda orterna i relation till avståndet emellan dem. En annan vanlig modell är den som beskriver urbana hier-arkier. Den delar in orterna i rangordning efter befolkningsstorlek. Trots sin enkelhet har den visat sig väl beskriva de ekonomiska verksamheter som teoretiskt kan förväntas på de olika hierarkiska nivåerna.

Regionforskningen har haft ett relativt högt anseende genom den långt gångna formaliseringen och genom att man eftersträvat att beskriva verkligheten med naturvetenskapliga metoder. De ana-lyser inom traditionell regionforskning som inkluderar mänskliga beteenden i något avseende, använder vanligen samma förutsättningar som inom nationalekonomin. De bygger därmed på rationalitet utifrån individens preferenser, vilket förutsätter ett mänskligt beteende som enligt vissa forskningsdiscipliner inte alltid stämmer med verkligheten. Enligt de t.ex. psykologiska disci-plinerna är det en begränsad syn, som delvis förklarar att man i vissa fall haft svårt att förutsäga en regional utveckling.

De "trendigaste" förklarande teorierna inom regionforskningen har avlöst varandra i snabb takt under de senaste decennierna. Big Push, Balanced Growth och Growth Poles, avlöstes under 1970- och 1980-talen av Basic Need, Bottom Up, Entrepreneurship och Selfreliance. Under 1990-talet har trenden kunnat sammanfattas med "just leave it to the market". Alternativt har man valt att inte säga något om utvecklingsprocessen över huvud taget utan hävdad att man inte behöver någon generell teori för att förstå vissa aspekter av vad som sker. Det här är ett naturligt svar på lärdomen att vad som händer i vissa regioner kan vara motsatsen till vad som händer i andra. Vi har sett både agglomeration, centralisering, polarisering, diffusion och klustering samtidigt utan att regionforskningen har kunnat definiera varför. Det finns en mängd insikter om vart och ett av dessa fenomen, men de som haft anspråk på att även

förstå ”the missing link” har inte fått svar, varför sökandet fortsatt in i de angränsande vetenskaperna. För att förstå detta sökande behövs dock en beskrivning av regionforskningens mer grundläggande teorier, vilka till stor del bygger på geografiska analyser.

3.1.2 Den ekonomiska geografin kan förklara rumsliga skillnader i ekonomisk aktivitet

Avstånd, flöden och den rumsliga fördelningen av utbud, efterfrågan, tillväxt och välbefinnande är av centralt intresse för geografer. De geografiska modellerna kan förklara varför skillnader i ekonomisk aktivitet uppstår även i de fall där inga skillnader i förutsättningar finns. I andra modeller analyseras var företagen väljer att lokalisera sig med olika typer av verksamheter utifrån skillnader i produktionsfaktorer och marknadsförutsättningar. Teorierna har även successivt utvecklats till att även hantera frågor om humankapital, teknologisk utveckling och samlokaliseringar.

Under 1950- och 1960-talen var den geografiska forskningens huvuduppgift att identifiera orsakssammanhang och effekter av urbaniseringsprocessen. Denna hade med full kraft inletts efter andra världskrigets slut. Några klassiska modeller som förklarar den rumsliga fördelningen av ekonomiska transaktioner utvecklades under denna period.

Den allra mest förenklade versionen av dessa modeller bygger på transportkostnader som gör varorna mindre attraktiva i takt med att avståndet växer. Vid ett visst avstånd finns det utrymme för en ny producent, och detta fortsätter tills man fått ett spektrum av olika producenter på ett område. Blandar man in flera varor i modellen, så har de olika räckvidd. Varor och tjänster med kort räckvidd som t.ex. bröd finns på alla orter, medan varor och tjänster med lång räckvidd som t.ex. en specialist i kirurgi enbart finns på ett fåtal ställen. Det här gör att det utvecklas vissa orter som erbjuder varor som har en viss räckvidd (och alla varor med kortare räckvidd), medan andra orter erbjuder varor upp till en längre räckvidd t.ex. både mejerierna och sportartiklarna. Resultatet blir en ortshierarki

där man på vissa orter bara kan få de varor som kunderna definitivt inte vill åka långt för att kunna köpa, medan man på andra kan få ett bredare utbud av artiklar. Varje sådan s.k. centralort dominerar ett antal mindre orter som inte har lika omfattande utbud av varor och tjänster. Den teori som här förenklat beskrivits kallas Christallers centralortsteori och ligger bakom de grundläggande insikterna om regional utveckling inom regionforskningen.

Christallers modell har ett flertal efterföljare, men redan av denna allra enklaste version som enbart bygger på avstånd, kan man dra slutsatsen att om det fanns ett fullständigt homogent geografiskt område, skulle ändå olika ekonomiska aktiviteter utföras på olika ställen och ekonomiska olikheter uppstå.

I verkligheten finns naturligtvis betydligt fler olikheter än avstånd. Till exempel kan arbetskraftstillgång, arbetskostnad, och transportkostnader variera beroende på den geografiska lokaliseringen. Andra faktorer som har inkluderats i modellen för att förklara den geografiska spridningen av ekonomiska verksamheter är marknadens storlek och betalningsvilja, liksom skalfördelar och priselasticiteter. Även sociokulturella faktorer kan antas variera och påverka förutsättningarna för ekonomisk verksamhet.

När den ursprungliga enkla modellen utvecklas så att de inkluderar även de faktorer som nämns ovan uppnås resultat som ger en förståelse för hur ekonomisk aktivitet kan variera geografiskt. Ett exempel på en sådan utveckling av modellen är när tillgång på arbetskraft, råvaror och kunskap varierar. Dessa faktorer har stort förklaringsvärde för hur ekonomisk verksamhet varierar geografiskt. Variationer i tillgångar kan också knytas till transportkostnader; det som inte finns på plats kan fraktas dit om kostnaden är rimlig. Transportkostnader har därför historiskt sett också varit en viktig lokaliseringsfaktor. Dess betydelse har i många fall minskat i takt med utvecklingen mot mer kunskapsintensitet och förädling. Fortfarande i dag är dock inte transportkostnaderna betydelselösa, särskilt råvaruintensiv industri är i hög grad påverkad av kostnaderna för materielanskaffning och kan förväntas lokalisera sig i enlighet med vad som förutsägs i de modeller som betonar transportkostnaderna.

Weber (1909) utgick ifrån att företag minimerade transportkostnaderna. I hans modell analyserar de avståndet till råvaror och kunder, samt vikten på råvarorna och de färdiga produkterna. De minimerar transportkostnaderna med denna analys som utgångspunkt och lägger sig antingen nära marknaden, råvarorna eller mitt emellan. Han konstruerade ett index där man relaterade vikten på insatsvarorna till vikten på de färdiga varorna som förklaring till lokaliseringen. Isard (1956) anknöt till den logiken men hade avståndet som utgångspunkt, och Smith (1966) byggde vidare på resonemanget genom att utveckla kostnadskurvor med samma totalkostnad för transporter av materiel och färdig produkt längs hela linjen. Därigenom kan man få den ekonomiska avkastningen geografiskt fördelad för olika alternativa lokaliseringar, och dessutom analyser av förändringar i insatsvaror eller teknologi.

Transportkostnaderna kan variera både utifrån de fysiska förutsättningarna (byggkostnaderna), storleken på transportflödena och olika typer av ekonomiska och politiska förutsättningar och hinder. Den tekniska utvecklingen resulterar i förändringar i både byggkostnader, transporttid och total transportkostnad. Det ger kontinuerligt nya förutsättningar som ekonomiska verksamheter har att anpassa sig till vid beslut om geografisk lokalisering.

En produktionsfaktor som inte är att förglömma vid diskussioner om geografisk lokalisering av verksamheter är kapital. Företagens finansiering har blivit alltmer rörlig även internationellt genom att kapitalmarknaderna avreglerats till stora delar. Dock är inte kapitalet ännu i dag helt rörligt internationellt och framför allt inte strukturellt. Det är svårare för vissa typer av företag beroende på t.ex. företagsstorlek och bransch att få kapital än andra.

Tillgång på arbetskraft och kapital tillhör de klassiska lokaliseringsfaktorerna som analyserades i gårdagens modeller. I många fall har dessa analyser fortfarande kraft, men ifråga om arbetskraft talar man i dag mer om humankapital. Det humana kapitalet kan variera geografiskt i produktivitet, rörlighet, tillgänglighet, attityd, facklig anslutning etc även inom samma land. Entreprenörsanda kan sägas ingå i denna kategori och tillhör de kriterier som i dag diskuteras i den svenska debatten.

När det gäller kapital och investeringar är det på motsvarande sätt i dag teknologisk utveckling som röner störst intresse. Den varierar ofta geografiskt och påverkar i högsta grad den ekonomiska utvecklingen och dess geografiska fördelning. Teknologisk utveckling kräver både kapital och kunnande och dess geografiska spridning följer vanligen vägarna i de nätverk som involveras. Man kan således inte utgå ifrån att den är en tillgång som kan spridas fullkomligt fritt geografiskt.

Marknadens köpkraft är också en faktor som kan förklara geografisk spridning av ekonomisk aktivitet. Ett exempel på en traditionell modell för dessa analyser är Harris (1954) som utvecklade en modell för att bedöma marknadspotential. Den byggde på att summera alla lokala marknadernas köpkraft i ett område och den tog även hänsyn till avstånd och transportkostnader mellan de lokala marknaderna.

Redan Christallers teser byggde på odelbarheter i produktionen. Många traditionella modeller inom den ekonomiska geografien har därefter vidareutvecklats till att i än högre grad fokusera på odelbarheter och skalfördelar. Teorierna inkluderar hur olika produktionsvolymerna påverkar vilka inputs som används och vilka marknader som kan nås vid olika produktionsvolymerna s.k. skalfördelar. Skalfördelar gör att enhetskostnaderna sjunker när produktionen ökar. Köpkraftens storlek påverkar således även kostnadsbilden. En vanlig orsak är att det ligger fasta kostnader i botten som kan spridas ut på fler enheter med en större produktionsvolym. En större produktionsvolym kan ge större förutsättningar för specialisering, vilket ökar möjligheterna till en högre effektivitet i användandet av resurser. Även inköpskostnaderna sjunker vanligen med större inköpsvolymerna.

Under senare år har speciellt externa skalfördelar s.k. samlokaliseringfördelar analyserats i en mängd studier. Dessa spelar en stor roll i nätverksekonomin och är den teoretiska bakgrunden till kluster. Samlokaliseringfördelar innebär att en grupp aktörer har skalfördelar när de agerar tillsammans, även då inte varje enskild aktör har det. Ett företag kan därför utnyttja en högre effektivitet och ett förbättrat sätt att producera genom att hela branschen pro-

ducerar en högre volym. Ofta kan man komma i åtnjutande av dessa fördelar genom att vara lokaliserad nära de andra aktörerna som bygger upp den externa skalfördelen. Närheten gör att man kan minimera transaktionskostnaderna.

De länkar i nätverket som bygger upp skalfördelarna kan finnas såväl i produktionsprocessen som på marknaden. Samlokaliseringfördelar förekommer om aktörerna kan minska kostnaderna och/eller öka intäkterna genom att lokalisera sig inom ett visst geografiskt område. Inom Stockholmsområdet finns t.ex. framgångsrika produktionsbaserade kluster inom läkemedel, media och IT.

Teoretiskt sett finns det för samlokaliseringfördelar, liksom för interna skalfördelar, en optimal storlek som i princip skulle kunna bestämmas analytiskt, mer eller mindre detaljerat utifrån de enskilda förutsättningarna, men den empiriska forskningen är bristfällig på detta område.

Den geografiska synen är långt ifrån en realistisk förutsägelse för hur bakgrunden till lokaliseringsbeslut och skillnader i ekonomisk aktivitet ser ut i verkligheten. Företagens lokalisering är överlag ett komplext område med många ingående faktorer. Det finns många modeller och teorier på området, men det är ett svårångat begrepp att få in i en generell teori. Det är tillräckligt komplicerat att beskriva de kritiska drivkrafterna i olika typfall för lokalisering, och det är en ännu svårare uppgift att få dem förenliga med nationalekonomins allmänna jämviktsteori där utvecklingen av priser, produktion, sysselsättning och handel inkluderas.

Bristande information, riskaversion, beslutsprocessernas struktur och en mängd andra kvalitativa aspekter kan t.ex. också påverka ett lokaliseringsbeslut och tillhör de resonemang som successivt har utvecklats teoretiskt och empiriskt. Humankapital, entreprenörsanda, teknologisk utveckling och samlokaliseringfördelar är andra faktorer som identifierats inom regionforskningen som avgörande för skillnader i regional utveckling. För att analysera dem behöver man ta steget ur den ekonomiska geografins grundläggande modeller och teorier.

3.1.3 Teorier om ekonomins utveckling över tiden har lett till politiska åtgärder

De geografiska modellerna ger några förklaringar till hur en lokalisering kan ha komparativa fördelar i jämförelse med någon annan konkurrerande lokalisering. De förklarar dock bara den initiala skillnaden. Ett omfattande forskningsområde inom den ekonomiska geografin behandlar hur ekonomin utvecklas geografiskt över tiden. Dessa teser har under flera decennier haft en avgörande inverkan på utformningen av regionalpolitiken. Det är också här som både de teoretiska och politiska åsikterna om regionalpolitiken börjar gå i sär.

Inom såväl geografin som nationalekonomin har multiplikatorer en viktig roll i tillväxtprocessen. Inom geografin förklarar multiplikatorn hur en ny ekonomisk verksamhet ger upphov till spridningseffekter i regionen. Multiplikatorernas inflytande på regional utveckling är en nygammal företeelse inom forskningen och behandlades redan i tidiga studier (t.ex. Barfod, 1938).

En dominerande ansats i multiplikatoranalyserna har varit att utgå från ett exportbaserat resonemang. Viktiga faktorer i dessa studier är ”läckor” ut ur det geografiska systemet och inflöden från varor och tjänster som exporteras ut ur regionen. Även i dag ligger ofta tankegångar om multiplikatoreffekter från regional ”export” bakom regionalpolitiska resonemang och åtgärder.

Douglass North konstruerade en teori om regional utveckling över tiden baserad på multiplikatoreffekter från regionens exportproduktion. Han hävdar att tidpunkten och takten i ekonomins utveckling beror på framgångar i dess exportsektor, karaktären på det som exporteras, fördelningen av exportsektorns inkomster samt utvecklingen av teknologi och transaktionskostnader. Länder eller regioner som enbart har komparativa fördelar i en eller ett fåtal näringsgrenar utvecklas sämre än de med ett diversifierat näringsliv.

Logiken i den exportbaserade teorin innebär att allt annat lika ger en högre ”exportandel” större multiplikatoreffekter för att inflödet blir större. Detta har ansetts vara en användbar slutsats vid

utformning av politiska åtgärder. Exportbaserade resonemang har därför använts flitigt, men har också blivit föremål för en hel del kritik. De är svårare att applicera på verkligheten än vad man kan tro vid en första anblick. Bl.a. utgår modellen från att verksamheten i regionen kan delas upp i aktiviteter som görs för internt bruk samt varor och tjänster som efterfrågas utanför regionens gränser, och i praktiken är det svårt att bestämma den exakta regiongränsen och definiera vad som är "export".

Multiplikatoreffekterna ger en skjuts åt den inomregionala utvecklingen genom att den initiala tillväxten sprids till andra verksamheter. Den viktiga frågan att besvara blir då vad dessa spridningseffekter har för geografisk begränsning. Kommer även angränsande regioner att få del av den ökade tillväxten, dvs. ger marknadskrafterna en regional utjämning? I svaren på denna fråga framkommer stora åsiktsskillnader där synen på ekonomins funktionssätt är fundamentalt olika.

En forskningsinriktning som fått ett stort inflytande i denna debatt är den där teorier för regional utveckling integrerats med teorier för problemen i tredje världen. Grundtanken är att de teorier som förklarar globala skillnader mellan länder också kan förklara skillnader mellan regioner. Dessa utvecklingsekonomiska teser skiljer sig väsentligt från traditionell nationalekonomi, därför att anhängare av den förstnämnda ansatsen inte tror att den fria marknaden ger jämvikt, varken över tiden eller i den rumsliga dimensionen. Marknadsekonomin leder enligt utvecklingsekonomins teorier i stället till växande olikheter mellan regioner och sociala grupper. Dessa bygger på det empiriska faktum att en vanlig utveckling i u-länderna är uppkomsten av en dualistisk ekonomi med en modern sektor med relativt hög produktivitet, samtidigt som den traditionella sektorn lever kvar.

Teorin om teknologisk dualism associeras bl.a. med Jan Boeke, en ekonom som i hög grad påverkade debatten om kolonialismen under 1950-talet. Teorierna illustrerar en region med en modern och högteknologisk ekonomi och andra regioner med en mindre produktiv ekonomi. Dessa teorierna om dualism ger värdefulla beskrivningar om regionala olikheter, men de beskriver inte frågan de

underliggande drivkrafterna. Den återstående frågan om varför en dylik polarisering äger rum förblir därför obesvarad.

De frågor som förblir obesvarade i teorierna om teknologisk dualism är huvudtemat inom beroendeskolans. Denna skola utgår från en marxistisk syn. Den anser att världens kapitalister exploaterar u-länderna och att kapitalisternas intresse att hålla lönerna nere i u-länderna är en drivande faktor för polarisering av ekonomisk utveckling. Den moderna sektorn i tredje världen är enligt beroendeskolans anhängare bara en förlängning på västvärldens kapitalister, och utnyttjar den inhemska arbetskraften och råvarutillgångarna till så låga priser som möjligt för att öka den egna vinsten.

Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att beroendeskolans synsätt skall gälla. Både regionala tillgångar och maktförhållanden måste skilja mellan regionerna och makt måste utövas på det sätt som teorin förutspår. Den starka betoningen på skillnader i maktförhållanden har gjort att beroendeskolans teser inte fått så stort genomslag för västerländska inhemska regionala skillnader som den fick i forskningen om u-landsproblemen för 20-30 år sedan. Den har icke desto mindre levt vidare i en mindre utmanande och mer komplex form och påverkat både den regionalpolitiska debatten och politiken. Förklaringarna till inhemska regionala skillnader bygger inte på fullt så aggressiv neokolonialism som på den internationella nivån, utan på mer komplexa samband och en mer positiv syn på effekterna av internationella investeringar. Man har dock bibehållit tron på att marknaden ger regionala olikheter, men man betonar den moderna statens roll för regleringar och fördelning.

En bristande tilltro till marknadens förmåga att spontant minska regionala olikheter i ekonomiskt välstånd återfinns i ett flertal olika teoribildningar. Teorierna om kumulativ tillväxt förutsätter liksom beroendeskolans att ekonomin inte utvecklas mot jämvikt utan snarare mot ökade olikheter i både social och rumslig bemärkelse. Några av de mest inflytelserika teserna kom från de neoklassiska ekonomerna Harrod och Domar på 1940- och 1950-talen. Deras tankar och modeller går kortfattat ut på att om marknadsekonomin

störts i sin bana mot jämvikt och kommit för långt ifrån, så tenderar den att ytterligare röra sig från jämviktsläget. Dessa båda ekonomer är väl etablerade inom den nationalekonomiska traditionen, vilket gjorde att deras invändningar mot den egna jämviktsmodellen fick stort inflytande.

Myrdal (1957) och Hirschman (1958) fortsatte argumentationen för att ekonomin inte självmant går mot jämvikt och ekonomisk utjämning. Myrdal hävdade att det inte fanns några belegg för att spridningseffekter jämnade ut skillnader i ekonomisk välgång, det kunde lika gärna vara tvärtom. Han ansåg att spridningseffekterna gällde ett mycket litet område och att omgivningen riskerar att råka ut för "baksugseffekter".

Dessa gör att den ekonomiska aktiviteten i stället går ner i de omgivande regionerna i takt med att resurserna flödar från omgivningen in i ekonomins centra. Både kapitalet såväl som arbetskraften dras till den centrala orten, vilket utarmar närliggande orter. Det är dessutom de unga och mest välutbildade som lämnar de omgivande områdena. Tillväxten sker därför, enligt Myrdal, i dessa regionala centra på bekostnad av de omgivande områdena. Därmed uppkommer en kumulativ negativ utveckling.

Spridningseffekter och baksugseffekter är dock en fråga om landets utvecklingsnivå, enligt Myrdal. När han gjorde en studie över Europa på 1950-talet fann man att de regionala skillnaderna var större i fattigare länder än i rikare. De var också ökande i fattigare europeiska länder och minskande i de rikare. Myrdals slutsats blev därmed att marknaden som ekonomiskt system passar bättre i rika nationer med möjligheter att ha ett omfattande fördelningssystem.

Den motsatta åsikten, att tillväxt i en region har en positiv inverkan på övriga regioner kan förankras i nationalekonomiska teorier. Spridningseffekter ses i klassisk ekonomisk jämviktsteori som en mekanism som minskar obalanser i fördelningen av ekonomisk tillväxt. Rörligheten på arbete och kapital gör att skillnader i löner och avkastning jämnas ut. Även omgivande regioner kan få högre välstånd, genom att en högre efterfrågan på varor och tjänster ger tillväxt även här.

Teserna om tillväxtcentra är det mest inflytelserika exemplet på teorier som bygger på positiva spridningseffekter. De användes flitigt under 1960- och 1970-talen i många länder för att formulera en politik för regional utveckling. Teorin om tillväxtcentra grundar sig på resonemangen från Perroux (1955). De resonemang som de politiska åtgärderna bygger på skiljer sig dock väsentligen från Perroux ursprungliga teorier. De ursprungliga resonemangen är komplexa och betraktar i princip ett tillväxtcentra som ett område med positiv påverkan på något annat område någonstans. I dessa ursprungliga tankegångarna var det utvecklingen som skapade tillväxtcentra och inte tvärtom.

I sin förenklade version användes teorin om tillväxtcentra för en politik där en investering i en ort skulle ge spridningseffekter och därmed skapa tillväxt i närliggande områden. Tillväxtcentra som politik har diskuterats mycket under de senaste decennierna. I dag har regionforskarna i princip enats kring några slutsatser:

- Utveckling innebär ofta polarisering
- Tillväxtcentra är en källa till ekonomisk utveckling, någonstans men inte nödvändigtvis i närheten.
- Även små orter kan tjäna som tillväxtcentra.
- Tillväxtcentras roll är att vara en spridare av innovationer. De bör därför stimuleras till att ha den rollen även om det innebär ett dominansförhållande över andra regioner.

En åsikt framförd av regionforskare är att investeringar i tillväxtcentra är en variant av ”infant industry”-argumentet. Tillfälliga subventioner till livskraftiga industrier i tidiga skeden är enligt detta synsätt önskvärt. Att stödja slumpmässiga industrier i eftersatta områden eller under längre tid, som man ofta gjorde i många länder under 1960- och 1970-talen är däremot inte en framgångsrik tillväxtpolitik enligt dagens regionforskare (Higgins och Savoie, 1997). Svårigheten är att på förhand veta vad som är en livskraftig industri.

Två huvudinriktningar framkommer i den regionforskning som huvudsakligen tar sin avstamp ur ekonomisk geografi. Den ena inriktningen argumenterar för att ekonomin utan politiska åtgärder leder till ökade skillnader mellan regioner, medan den andra hävdar att spridningseffekterna gynnar även omgivande regioner. En slutsats som vi här drar är att man ur de olika forskningsområdena kan utläsa olika faktorer som synes inverka på om den ena eller andra argumentationslinjen är mest relevant. En sådan viktig faktor är att regionernas inbördes ekonomiska jämbördighet verkar påverka möjligheterna till att regionerna konvergerar eller divergerar. Detta är också en slutsats från den s.k. konvergensskolan som diskuteras nedan.

Den ekonomiska jämbördigheten förtjänar dock först en viss uppmärksamhet. I dagens samhälle består den inte enbart av jämbördiga fysiska förutsättningar utan i hög grad av humana faktorer som t.ex. kompetensnivå, förmåga till lärande och innovationer, entreprenörskap, socialt kapital, institutioner etc. Dessa faktorer belyses nedan för att öka förståelsen för vad som ligger bakom olikheter i regional utveckling.

3.1.4 Kunskapssamhället ger nya förklaringar till ekonomisk utveckling

I takt med att industrialismen successivt har börjat ersättas av kunskapssamhället har en ny trend av flexibla kunskapsbaserade produktionssystem kommit fram. Detta ändrar förutsättningarna för regionerna och ger nya möjligheter. Gårdagens svagheter kan vara dagens styrkor, men det kan också vara tvärtom (vilket kanske är vanligare i regionalpolitiska sammanhang).

Gårdagens modeller fokuserade på avstånd, transportkostnader, råvaror och arbetskraft, för att förklara regional utveckling och den rumsliga fördelningen av ekonomiska verksamheter. Dagens modeller inkluderar även kompetens, förmågan till lärande och innovationer, agglomerationsfördelar och socialt kapital. Dessa faktorer

bidrar väsentligt med att förklara regional utveckling i det moderna samhället.

Den svårighet som kvarstår är att enbart vetenskapen om dessa faktorerers betydelse inte räcker för att utforma en politik för tillväxt och regional utveckling. När man vet hur de kritiska drivkrafterna ser ut, hur skapar man dem i de fall de inte finns initialt eller uppkommer spontant? Här går åsikterna i sår mellan de som tror på att skapa förutsättningar för utveckling och de som anser att marknaden bäst avgör var utvecklingsmöjligheterna finns.

I mitten på 1970-talet, när post-Fordismen började göra sitt inträde i samhällsdebatten, riktades uppmärksamheten till nordvästra Italien. Där återfinns vi framgångsrik flexibel, specialiserad och småskalig verksamhet. Denna kontrasterades mot efterkrigstidens industriella massproduktion. Exemplet bidrog till att påverka inriktningen av både forskningen och debatten. Man framhävde nätverksekonomin och den geografiska regionens roll i denna produktionsstruktur.

Individualiserade produktionstekniker har inte bara i Italien givit nya förutsättningar för regionalt baserad småskalig produktion. Storskalig produktion ansågs inte längre vara nödvändig i det post-industriella samhället för att vara effektiv. Att vara småskalig, flexibel och decentraliserad blev nu istället en fördel i takt med att det blev allt viktigare att kunna individualisera produkten.

Regionforskare har haft ett stort intresse för denna utveckling. De har sett den regionalt baserade småskaligheten som en möjlighet för regional utjämning. Tillsammans med den forskning som betonade det sociala kapitalets betydelse för ekonomisk framgång (se nedan) framkallade teserna om "industrial districts" en vision om ett mänskligt, småskaligt, och självtillräckligt samhälle. Denna vision - och konkurrenskraften hos "industrial districts"- kan ifrågasättas utifrån de italienska erfarenheterna. Dels att den teknologiska nivån ofta är relativt låg. Konkurrenskraften ligger ofta på flexibiliteten och förmågan till interaktivt lärande, men den formella kunskapsintensiteten är låg. Den regionala förankringen kan också ifrågasättas utifrån den italienska erfarenheten att leverantörer i allt högre grad väljs från någon annan region där kostna-

derna är lägre. Det har även riktats kritik mot bristen på generaliserbarhet i att framhäva en viss ekonomisk verksamhet där både historia, institutioner, social struktur och specifika produktionsvillkor påverkar. Insikten om att en framgångsrik verksamhet ger regional utveckling i en region där ett antal förutsättningar finns ger en fingervisning om att dessa förutsättningar är gynnsamma för denna typ av verksamhet, men räcker inte långt för att formulera en politik för tillväxt i andra typer av regioner.

I början av 1980-talet kom en ny skola den s.k. California-skolan. Här utgick man från en annan institutionell grund, andra typer av verksamheter och fick följaktligen en annan teoretisk infallsvinkel. Denna ansats bygger på agglomerationsfördelar, dvs. fördelen av att vara samlad i en geografisk närhet vid vissa typer av processer och verksamhet.

Forskningen har haft en utmaning i att förklara agglomerationsfördelar i en tid då transport och transaktionskostnader generellt sett minskar. För att förklara hur agglomerationsfördelar och geografin spelar roll i ett modernt kunskapssamhälle har den geografiska forskningen under senare år hämtat både teori och empiri från företrädesvis tre olika forskningsområden; forskningen om teknologisk utveckling, organisationsteori och "territorial economics". Den sistnämnda inriktningen analyserar inre och yttre skalfördelar samt teserna om transaktionernas betydelse för agglomeration. Organisationsteoriens bidrag har givit nya insikter om de mikroekonomiska fundamenten för transaktionskostnader och länkar. De nya insikterna i kombination med gamla kunskaper har utvecklat regionforskningen.

Resultatet har blivit en bättre förståelse för teorierna om agglomeration. Det har gjort att man har kommit längre inom regionforskningen och den ekonomisk geografiska forskningen än att enbart påpeka skalfördelar. Nu vet man att agglomeration är resultatet av komplexa samband som handlar både om skalfördelar men också om behovet av specialisering och flexibilitet för vara framgångsrik i en modern ekonomi.

Analyserna om agglomerationsfördelar betonar utveckling av organisationer, humankapital och teknologi. Själva ursprunget till

agglomerationen kan vara någon mer eller mindre traditionell lokaliseringsfaktor eller någon mer eller mindre slumpartad händelse. När väl en verksamhet har kommit i gång finns det huvudsakligen två mekanismer som medverkar till den fortsatta utvecklingen. Den ena är att en verksamhet ofta åtföljs av liknande och den andra att verksamheter som rotat sig mycket sällan byter plats (A. Malmberg, 1998).

Agglomerationsprocesser gynnas av personlig kontakt och geografisk närhet. Utöver de externa skalfördelarna i produktions-, inköps- och transportkostnader, tillkommer utvecklingen av en specialiserad arbetsmarknad och en miljö för lärande. Man betonar det lokala lärandet som förutsättning för teknologisk utveckling. En ytterligare insikt är att vissa transaktionskostnader i verksamheter med teknologisk utveckling ofta är höga, genom att inputs och outputs vanligen inte är standardiserade. Nätverksekonomin innebär också generellt högre transaktionskostnader än industrisamhället. De affärsmässiga relationerna är mer komplexa och har högre risk när parterna är fristående och inte interna. Agglomeration är ett sätt att minska dessa kostnader. Agglomerationsfördelar bygger på närhet; i kultur, värderingar och affärsmässiga normer likväl som i geografien. De blir därmed en parameter i de externa skalfördelarna genom att de reducerar transaktionskostnaderna.

Inom den ekonomiska geografien betonar forskarna i dag den interaktiva lärprocessen. Man ser kunskap som produktionsresurs och lärande som process. Innovationer är då resultatet av en interaktiv process där geografisk närhet spelar stor roll. Det kan på så sätt uppkomma lokalt och regionalt baserade processer som ger förutsättningar för framgångsrik regional utveckling och även internationell konkurrenskraft (se t.ex. Asheim, 1998).

Det har under senare år förts en diskussion inom regionforskningen om vilken typ av agglomerationsfördel som är mest väsentlig för att förklara regional utveckling, innovationer och teknologispredning. Ett lokalt industriellt system kan definieras som en uppsättning likartade företag, som en uppsättning komplementära aktiviteter eller som ett system av företag som verkar inom en gemensam institutionell eller sociokulturell struktur. Många ansatser

betonar komplementaritetens betydelse för utvecklingen snarare än konkurrens och likartade verksamheter. En argumentationslinje är att storstadsmiljöns diversifiering erbjuder de mest fördelaktiga möjligheterna, genom att det stora utbudet av skilda kompetenser stimulerar teknologispredning och lärande (Harrison et al. 1996). Andra (Kelley och Helper, 1996) hävdar att både urbaniseringsgrad och lokal specialisering är betydelsefulla, men för olika typer av verksamheter.

Den svaga punkten i forskningen på detta område är den empiriska prövningen som till största delen bygger enbart på enskilda fallstudier. Dessa studier har en skev övervikt gentemot "success stories" och den "grå massan" lämnas utanför. Det finns även forskning som pekar på motsatta resultat än agglomerationsteoriernas utsagor. Långt driven regional specialisering kan ge inlåsnings effekter och över tiden förlora sin vitalitet (Arthur 1994, Maskell och A. Malmberg, 1999). Regionala tillgångar kan erodera om en specifik resurs inte kan återskapas i samma takt som tidigare. Det kan också komma substitut till de specifika resurserna.

Larssons (1998) studie över svenska maskintillverkare visar att dessas teknologiska utvecklingsrelationer visserligen är kortdistanta, men sambandet mellan lokala utvecklingsrelationer och innovativ kapacitet var det motsatta; det var de företag som hade de rumsligt mest utsträckta utvecklingsrelationerna som hade den största innovativa kapaciteten. De kunskapsbaserade nätverk vi ser i dag komplicerar dessutom bilden genom att vissa verkar huvudsakligen lokalt, andra är internationella och vissa har en lokal bas men samtidigt är delaktiga i ett internationellt nätverk.

De flesta forskare är dock överens om att betona lärandet genom interaktion och det utvecklade kunskapskapitalets tendens att vara geografiskt "sticky". Dagens utveckling med framgångsrika kluster av högteknologiska företag går att förstå med hjälp av agglomerationsresonemangen. Inom regionforskningen hade man även en vidare strävan att kunna dra policy slutsatser ur denna utveckling. Man studerade därför de områden som blivit centra för den högteknologiska produktionen. Det man fann och betonade inom denna forskningsinriktning var länken universitet - företa-

gande och de spridningseffekter som denna länk genererar. Denna slutsats är viktig, men man lyckades inte förklara varför denna länk är viktig i vissa fall, och varför den inte haft något avgörande inflytande i andra fall.

Som svar på frågorna om varför kluster skapas i vissa fall och inte i andra utvecklades i Europa en inriktning som betonade "milieu". Det finns många olika ansatser inom detta område, men det som förenar dem är definitionen på "milieu" som ett system av regionala institutioner, sedvänjor och strukturer som ger innovationer. Det är kort uttryckt något ogripbart "i luften".

Maillat (1995) identifierar fyra huvudsakliga egenskaper hos en "milieu":

- En grupp aktörer (företag, institutioner) som har relativt stor självständighet när det gäller beslutsfattande och strategiformulering.
- En specifik uppsättning materiella (företag, infrastruktur) immateriella (kunskap, värderingar) institutionella (myndigheter, offentliga regelverk) element
- Interaktion mellan lokala aktörer som baseras på samarbete
- En självreglerande dynamik som leder till lärande, och som tar sig uttryck i att aktörer har förmågan att modifiera sitt beteende och finna nya lösningar allteftersom deras omgivning förändras.

Det ospecificerade i den här forskningen gör dock att förståelsen för de konkreta mekanismer som ligger bakom denna "milieu" är svårgripbara.

Sökandet efter drivkrafterna till en framgångsrik "milieu" har resulterat i en teoretisk tudelning mellan vissa delar av regionforskningen och nationalekonomin. En gren av regionforskningen väljer en väg som anknyter till s.k. evolutionary economics. Teorierna bygger på att aktörernas beteende förändras beroende på kontexten och den historiska bakgrunden. Handlingsförloppet påverkas av kontexten och kan inte beskrivas med hjälp av analyser av

rationella aktörer med traditionella nationalekonomiska metoder. Ekonomin antas slå in på en utvecklingsväg, vilken sedan ger händelser och beslut som skulle vara annorlunda om någon annan utvecklingsväg inträffat. Utvecklingen och aktörernas beteende ges på så sätt av den inslagna vägen, och man antar beroende (interdependenta) beslut och handlingar av aktörerna. Den evolutionära forskningsinriktningen förklarar inte kluster och regional specialisering i huvudsak med att transaktionskostnaderna minskar. I stället utvecklas kluster enligt denna inriktning genom en interdependent utvecklingsbana där lärandet och innovationerna är "path-dependent".

Slutsatsen av "evolutionary economics" är att en regions historia och utvecklingsbana spelar stor roll för den regionala utvecklingen. Denna slutsats har använts vid utformningen av regionalpolitiken där man i vissa fall försökt skapa en "tradition" av en verksamhet som sedan skall leva vidare på egna meriter. Detta är en vanskelig politisk uppgift eftersom man normalt inte vet vilka faktorer som bygger upp en viss "tradition", och än mindre har medel att till fullo påverka förloppet.

Ett alternativt sätt att förklara varför framgångsrika kluster och regional utveckling sker på vissa ställen och inte på andra är att ta in fler förklarande faktorer i analysen. Med detta synsätt är teknologisk utveckling baserad på agglomerationseffekter inte bara en utveckling baserad på produktionsfaktorer, utan på ett system av relationer. Den ekonomiska utvecklingen är här en process av reflekterande individer och den regionala utvecklingen beroende av humana tillgångar i form av relationer och förmågan till lärande. Där en hög grad av lärande finns, finns även enligt denna ansats omfattande sociala relationer. Traditioner och kulturella sedvänjor påverkar både det ekonomiska beslutsfattandet, förmågan till lärande och graden av innovation. Människor är olika med avseende på deras beteende vid ekonomiska transaktioner. Karaktären på externaliteterna vid transaktionerna ser då annorlunda ut. För att förstå graden av innovationer och lärande krävs då en strukturerad förståelse för ekonomiska beteenden, sedvänjor och institutioner.

3.1.5 Regionforskningens implikationer för regionalpolitiken

Redan de första geografiska modellerna angav skillnader i ekonomisk aktivitet genom odelbarheter, transportkostnader, marknadsstorlek och produktionsförutsättningar. Regionforskningens modeller har därefter utvecklats i takt med samhällsutvecklingen till att inkludera produktionsförutsättningar i en kunskapsbaserad produktion. Kunskap var viktigt även i de tidigare modellerna, men nu handlar det inte bara om kunskap som produktionsfaktor utan om förutsättningarna för lärande. Länkar och andra agglomerationsfördelar har därför blivit alltmer avgörande för att förklara regional utveckling.

Regionforskningens inneboende motsättning om huruvida den ekonomiska processen leder till att den regionala utvecklingen utjämnas eller leder till att skillnaderna ökar finns dock alltså kvar. Spridningseffekter kan leda till en utjämning och baksugseffekter till ökade skillnader. Till vilken grad man med politiska medel kan konstruera en utvecklingsbana råder det också delade meningar om.

Dessa motstående åsikter påverkar politiken än i dag. Dagens forskning om regional utveckling i kunskapsamhället bygger på spridningseffekter och baksugseffekter i modern tappning, där både spridning och baksug påverkas av förmågan till lärande och teknologisk integration. Dagens forskare pekar alltmer på att processer för både utjämning och ökade olikheter pågår samtidigt och att det ofta handlar om att vara innanför eller utanför en region.

Vad som avgör om man är utanför eller innanför sätter dock den regionala utvecklingens komplexitet på sin spets. Mycket mer forskning behövs för att förstå hur olika typer av ekonomiskt beteende växer fram och skapar nätverk, organisationsstrukturer, lärande och innovationer. Trots detta diskuteras regionalpolitiska åtgärder för att konstruera en utvecklingsprocess, likväl som för att kopiera ett framgångsrecept från en region till en annan, utan att veta om förutsättningarna egentligen finns där för en bärkraftig utveckling.

3.2 Företagsekonomi och regional utveckling

3.2.1 Företagsekonomi ger insikter om kluster

Eftersom en av regionforskningens insikter är att agglomerationsfördelar är en starkt bidragande orsak till regional utveckling, beskriver vi här den företagsekonomiska forskningen som tagit fasta på klusteranalys för att förklara näringslivets utveckling inom en region.

Klusteranalys fokuserar på länkar och flöden. Den tar fasta på att konkurrenskraftiga företag och industrier i ett land ofta har täta relationer med varandra. Det enskilda företags konkurrenskraft är beroende av relationerna till de andra aktörerna i nätverket. De skapar tillsammans positiva externa effekter genom överföring av kunskap, kompetens och teknologi. Argumentationen utmynnar i att klustrade företag är bättre rustade att möta internationell konkurrens genom tillgången till den kompetens och kunskapsmassa som blivit en gemensam resurs inom klustret.

Klusteranalysens syn på konkurrenskraft skiljer sig från den traditionella nationalekonomin, men är inte oförenlig med denna. I traditionell ekonomisk teori förklaras långsiktig konkurrenskraft av komparativa fördelar baserat på tillgången av produktionsresurser (se nedan). Klusteranalysen fokuserar på produktionsfaktorernas kvalitet och hävdar att företag skapar sin konkurrenskraft genom att aktivt uppgradera produktionsfaktorerna kapital, arbetskraft och råvaror. Man hävdar att en tät rivalitet med konkurrenter samt ett nära samspel med kunder, leverantörer och forskningsmiljöer skapar en press på företagen att reducera kostnader, öka produktiviteten och förbättra marknadsanpassning, lärande och innovationsförmåga.

Klusteranalysen anses av företagsekonomen också konsistent med modern tillväxtteori där tonvikten läggs på positiva externa effekter av lärande. Den geografiska koncentrationen ökar möjlig-

heterna till skalfördelar i humankapitalet, dvs. den samlade kunskapen ökar dess värde.

Klusteranalys inom företagsekonomin tar sin avstamp i bl.a. Michael Porters bok ”The Competitive Advantage of Nations” (1990). Basen i Porters teori är den s.k. diamantmodellen. I denna modell påverkas den industriella konkurrenskraften av fyra faktorer; faktorförhållanden, efterfrågeförhållanden, länkar och strategi.

Med *faktorförhållanden* menas tillgången på råvaror, realkapital och arbetskraft. Modellen skiljer på basfaktorer och kunskapsbaserade faktorer. De förstnämnda är givna t.ex. naturresurser, medan de sistnämnda är skapade som t.ex. utbildning och kompetens. De basala produktionsresurserna kan ofta införskaffas på marknaden men de avancerade faktorerna som teknologi, marknadskännedom och ledarkompetens tar lång tid att utveckla och är svåra att kopiera. De kunskapsbaserade faktorerna anses vara de viktigaste och de kräver kontinuerlig uppgradering. Ekonomins förmåga för denna uppgradering är avgörande för konkurrenskraften.

Enligt modellen är en sofistikerad inhemsk *efterfrågan* med krävande kunder en förutsättning för att utveckla en konkurrenskraft. Marknadens krav leder till en utvecklande press på företagen.

Med *länkar* avses alla relaterade och understödjande företag som delar den gemensamma kunskapsbasen. De viktigaste delarna utgörs av leverantörer av varor och tjänster. I analysen hävdas att ett företags konkurrensförmåga i hög grad avgörs av hur konkurrenskraftiga leverantörerna är.

Den fjärde faktorn, *strategi*, bygger på resonemanget att inhemsk konkurrens tvingar företag att innovera. Den hindrar dem från att förlita sig på fördelar som baseras på god tillgång på allmänna produktionsfaktorer. Priskonkurrens och rivalitet mellan företag är här viktiga ingredienser. Företagstrategin och ledningens kompetens bestämmer hur bra det enskilda företaget kan utnyttja sina nätverk och produktionsfaktorer.

I modellen kopplas slutligen två andra faktorer in av betydelse för konkurrensförmågan. Dessa är myndigheter och deras beslut

beträffande lagstiftning, regleringar m.m. och omvärldsbetingelser som valutaturbulens, politiska konflikter etc.

Regionforskningens analys av kluster sammanfaller till en del med den ovan beskrivna företagsekonomiska modellen. Produktionsfaktorerna ingår t.ex. av tradition i geografiska teorier för regional utveckling. I resonemang om agglomerationsfördelar betonas även länkarna och lärandet, liksom i Porters modell. En viktig skillnad, och ett viktigt bidrag från företagsekonomi är betoningen på marknadens krav, konkurrens och företagsledningens strategiska kompetens.

De företagsekonomiska insikterna är viktiga för att förklara mekanismerna bakom regional utveckling. Ett problem som kvarstår är att de uppräknade förhållandena ger begränsade möjligheter till påverkan med politiska medel. Det är främst faktorförhållanden och i vissa fall länkar som regionalpolitiken har inriktat sig på att påverka. Här finns vissa möjligheter att skapa konkurrenskraft, främst genom utbildning och kompetensutveckling. En politik för att förstärka länkarna i klustret har resulterat i projekt för samarbete mellan högskolan och näringsliv. I övrigt kan konkurrenssituationen skärpas endast i vissa fall, och kompetens i företagsledning och strategiskt tänkande går endast i viss mån att tillgodose genom utbildningssystemet.

3.2.2 I vilken mån bidrar utländska företags etableringar till regional utveckling?

Stimulanser till etableringar motiveras ofta med att det ger sysselsättning, men också att det bygger upp kunskap och tradition som både är värdefull i sig själv och som kan ge spridningseffekter. Dessa frågor känner vi igen från regionforskningen och det är två områden där åsikterna om den ekonomiska processen går i sär mellan olika forskningsinriktningar. Spridningseffekter kan vara av positivt eller negativt slag; en region kan sprida sin framgång till omkringliggande regioner genom ökad köpkraft och ekonomisk aktivitet, eller utarma dem genom sin attraktionskraft på resur-

serna. På motsvarande sätt finns delade meningar om att förmågan att bygga upp en industritradition med hjälp av en utifrån kommande etablering, där "evolutionary economics" hävdar att det är möjligt, medan andra menar att det bara är en hållbar väg över tiden om samtliga övriga marknadsmässiga faktorer är lämpliga, dvs. den naturliga lokaliseringen enligt marknadskrafterna. Teorier som anknyter till dessa resonemang finns att hämta inom den företags-ekonomiska forskningen om multinationella företags etableringar.

Invest in Sweden (ISA 1998) diskuterar frågan huruvida det spelar någon roll för den lokala utvecklingen om klustrets aktörer har utländska eller inhemska ägare. Den s.k. beroendeskolan hade en negativ inställning till ingående investeringar och utländskt ägande för några decennier sedan. Därefter har attityderna förändrats. 1990-talet har karakteriserats av en ökad öppenhet för både utgående och ingående investeringar, men på senare tid har skepsisen ökat både beträffande svenska företags investeringar i utlandet och det ökade utländska ägandet i Sverige. Typiska argument för utländska direktinvesteringar och utländskt ägande är att dessa ökar tillgången på kapital, balanserar de utgående investeringarna och bidrar med teknologisk utveckling och kompetens. Vanliga argument *mot* är att ekonomin blir sårbar genom att nedläggningar långt ifrån huvudkontoret kan vara lättare att göra, att spridningseffekterna blir begränsade om det utländska företaget är mindre integrerat i den lokala miljön och att kompetensutvecklingen blir begränsad om det etableras standardiserad produktion i stället för nyskapande.

Vissa av ovanstående faktorer får stöd i empirin, men resultaten är långt ifrån entydiga. En slutsats från den empiriska forskningen är att de multinationella företagen (MNF) tenderar att öka kompetensen hos dotterbolagen ju mer dynamisk och krävande den lokala miljön är. Det innebär att ju starkare det inhemska klustret är, desto större överföring av resurser till Sverige kan vi förvänta oss genom de utländska investeringarna.

Det är sannolikt så att många har lättare att associera positiva effekter med nyetableringar medan negativa effekter är något man främst fruktar i samband med förvärv. Modén (1998) undersöker

effekterna av utländska förvärv av svenska företag genom att jämföra produktivitet utvecklingen mellan utlandsägda dotterbolag i Sverige med den genomsnittliga utvecklingen inom olika branscher. Den sammanfattande slutsatsen är, enligt ISA, att ökat utländskt ägande har lett till högre ekonomisk effektivitet i Sverige, genom att produktiviteten ökar i företag som förvärvas.

I litteraturen om MNF talar man om *tapping*, dvs. de kan avlyssna eller dränera klustret på information och kompetens. Vid avlyssning påverkas inte klustrets kunskapsbas direkt, medan däremot dränering innebär att klustret töms på kompetens.

När ett utländskt företag tar sig in i ett lokalt kluster via förvärv eller nyetablering kan den svenska företagsenheten utvecklas i olika riktningar:

- förstärkas genom att den länkas till kompetensen i den utländska koncernen
- det utländska företaget förstärker den lokala utvecklingen genom att tillföra kompetens och kapital
- det utländska företaget ökar sin kompetens genom att avlyssna den lokala miljön utan att därmed förbruka lokala resurser
- det utländska företaget stoppar utvecklingen i den svenska enheten och begränsar dess långsiktiga överlevnad
- det utländska företaget dränerar den lokala miljön genom utflyttning av fysiskt kapital och humankapital
- det utländska företaget utöver en i huvudsak passiv ägarroll och lämnar i praktiken det lokala dotterbolaget åt sitt eget öde

Vilket scenario som är mest sannolikt beror på det multinationella företagens strategi och organisation å ena sidan och det lokala klustrets egenskaper å andra sidan. Faktorer som bestämmer om den utländska etableringen eller förvärvet förstärker eller försvagar ett existerande kluster är klusteregenskaper, etableringsmotiv,

inträdesform, grad av långsiktighet i investeringen samt dotterbolagets mandat (ISA, 1998).

Klusteregenskaper: I ett svagt kluster kan en utländsk etablering tillföra kompetens, men samtidigt kan det ha en svagare ställning internt i den egna organisationen eftersom det inte har tillgång till en unik industrimiljö. Det ger en viss risk för rationaliseringar eller omstruktureringar.

Motiv för etablering: Om syftet med etableringen är att tillgodogöra sig kunskaper som är förankrade i klustret finns risk för avlyssning. Innovativa processer är dock vanligen interaktiva och präglas av att ge och ta.

Andra motiv för etablering kan vara att få tillgång till en marknad, billiga produktionsfaktorer eller ny kompetens. Om syftet är att komma åt de lokala resurserna leder det till vanligen till en starkare förankring än om det vill komma åt marknaden. Motiven kan förändras över tiden, vilket ytterligare ökar komplexiteten för utlandsägandets betydelse.

Inträdesform: Effekterna på den regionala/lokala utvecklingen varierar beroende på om etableringen sker genom uppbyggnad av helägda dotterbolag, förvärv, fusioner eller strategiska allianser. På mogna marknader sker vanligen förvärv. Förvärv, fusioner och allianser drivs ofta av sökandet efter skalekonomier, behov av rationaliseringar eller att få tillgång till lokala varumärken och distribution. Empiriska studier visar att nyetableringar med tiden tenderar att bli mer lokalt förankrade och mindre beroende av moderbolaget. Förvärvade enheter däremot kan ofta med tiden integreras i högre grad med moderbolaget.

Långsiktighet: Graden av långsiktighet bestäms dels av mentala faktorer, rationella såväl som irrationella, men också hur mycket bolaget investerat och vilken typ av investeringar man gjort. Enbart säljfunktioner kan vara mindre långsiktiga än tillverknings- och utvecklingsfunktioner.

Mandat: Vissa dotterbolag får status som "center of excellence" med stora mandat för hela produkt eller teknikområden. Sådana företag är vanligen starkt förankrade i den lokala miljön.

Den generella slutsatsen är att ju starkare den svenska miljön är, ju mer integrerad enheten är i miljön och ju starkare mandat den har från moderbolaget att agera självständigt, desto större är sannolikheten att den kommer att fortsätta att utvecklas nära det lokala klustret, och därmed bidra till den regionala utvecklingen.

Teorierna om multinationella företags etableringar adderar till kunskapen om regional utveckling. Resonemanget om skapande av industritradition kan förfinas till en bättre förståelse för under vilka förutsättningar som en utifrån kommande enhet bidrar till den lokala utvecklingen på marknadsmässiga grunder. Förekomsten och räckvidden av spridningseffekter till områden utanför klustrets lokala miljö behandlas inte explicit, men däremot bidrar dessa teorier till förståelsen om i vilken mån en multinationell investering ger inomregionala spridningseffekter och bidrar till den regionala utvecklingen.

Man måste dock ta i beaktande att ovannämnda insikter är en teoretisk förståelse utifrån några viktiga faktorer, och ingen heltäckande bild av aktörernas beslutsgrunder. T.ex. är alla aktörer inte helt rationella. Om ett kluster har förlorat sin dynamik är det rationellt att flytta över sina resurser till någon annan miljö. Här kan det dock finnas barriärer av både fysiskt och mental slag. Dessa kan ge en stabilitet på kort sikt, men å andra sidan kan förändringarna bli chockartade när de på sikt blir oundvikliga. De fall där ett inhemskt eller utländskt ägande troligen spelar störst roll är när klustret är mellanstarkt och lokalpatriotism påverkar när resurserna flyttas.

3.3 Regional utveckling i national-ekonomisk teori

Ett flertal av de nationalekonomiska teorierna behandlar områden som berör regional utveckling. Den s.k. konvergensskolan analyserar mekanismerna bakom konvergensen i tillväxt mellan länder och regioner. Tillväxtteorier adderar till förståelsen för tillväxtens mekanismer, och handelsteorierna behandlar den ekonomiska ut-

veckling och struktur som är resultatet av den internationella specialiseringen. Dessutom kan makro- och mikroekonomiska teorier ge ökad kunskap om effekterna av regionalpolitiska åtgärder.

Många av de nationalekonomiska teorierna är inkluderade i olika delar av den moderna regionforskningen, och som nämnts ovan finns motsägelser mellan de olika disciplinerna. Det finns även inom nationalekonomin teorier som kommer fram till olikartade slutsatser, främst beroende på vad man antar om trögheter i marknadsmekanismer. Vid utformning av regionalpolitik bör den samhällsekonomiska kostnaden för denna tröghet jämföras med kostnaden för den regionalpolitiska åtgärden.

3.3.1 Teorier om konvergens analyserar spridning av ekonomisk utveckling

En åsikt från regionforskningen är att tillväxt för nationen är komplementär och inte i motsatsställning till politik för regional tillväxt. De argument som ligger bakom denna ståndpunkt är:

- att länder med en hög tillväxt tenderar att även ha minskande regionala skillnader. Motsatsen gäller också, att länder med låg tillväxt har stora regionala skillnader.
- Länder med stora regionala skillnader har också ofördelaktig utveckling på kombinationen inflation/arbetslöshet.
- Långsiktig tillväxt är högst i regioner där också konvergen i ekonomisk tillväxt är högst.

Dessa påståenden säger i princip att nationell tillväxt vanligen sammanfaller med konvergens mellan regioner. Om hög tillväxt ger konvergens genom spridningseffekter, om hög tillväxt ger utrymme för regionalpolitiska åtgärder eller om regionalpolitiska åtgärder ger hög tillväxt förtäljer dock inte dessa teser.

En forskningsinriktning som specifikt behandlar minskande skillnader i ekonomisk utveckling mellan regioner och länder är den

s.k. konvergensskolan. Konvergensskolan har sin grund i traditionell neoklassisk teori. Enligt denna tenderar investeringar att dras till de områden där avkastningen på investerat kapital är störst, och avkastningen är högre i fattiga regioner där arbets-kraftskostnaderna är lägre. På motsvarande sätt förväntas arbets-kraft strömma till de mest utvecklade regionerna där lönerna är högre och därigenom pressa ner löneläget. Den fria rörligheten för varor, tjänster, arbetskraft och kapital bör därför gradvis utjämna regionala skillnader i levnadsstandard. Att det över huvud taget existerar regionala inkomstskillnader beror enligt den neoklassiska teorin på förekomsten av barriärer och trögheter i marknadsanpassningen. Inom konvergensskolan utgår man från dessa modeller och ger dessutom effekterna av teknologispridning ett stort förklaringsvärde.

Polariseringskolan står för det motsatta synsättet. Denna har sin grund i bl.a. Gunnar Myrdals arbeten som diskuterades ovan. Enligt detta synsätt förväntas i stället en tilltagande koncentration av befolkning och näringsliv till de mest centralt belägna regionerna. Visionen består av en ohelig allians av traditionella ekonomer, marxister samt vissa regionalekonomer. Ekonomerna inom denna tradition tar sin utgångspunkt i den s.k. evolutionary economics som beskrevs ovan. Den traditionella marxistiska analysen kommer till slutsatsen att centrum utnyttjar periferin, vilket ger ökande regionala klyftor. Regionforskningen kommer till motsvarande slutsats men lägger större vikt vid näringslivets efterfrågan på kvalificerad arbetskraft och det utbyte av information, varor och tjänster som sker i nätverk av företag och institutioner. Slutsatsen är dock även här att regioner med redan hög tillväxt utvecklas på bekostnad av omkringliggande regioner.

Ett flertal författare inom nationalekonomi och ekonomisk historia, såsom Abramovitz (1986) och Baumol (1986) har argumenterat för att det har varit en signifikant konvergens i produktivitet och tillväxt mellan världens industrialiserade länder. Dessa studier baseras på Gerschenkrons "advantages of backwardness thesis". Enligt denna tes har ett land med en lägre ekonomisk nivå en högre produktivitetstillväxt än de mer avancerade länderna. Förklaringen

är att ett land på en lägre nivå kan dra nytta av teknikspridning och höja sin produktivitet genom att imitera föregångslandets teknologi, medan man i detta land måste skapa nya innovationer för att höja produktiviteten. Det skapar en tillväxtpotential som ger upphov till konvergens enligt den s.k. konvergenstesens. Det finns dock vissa länder som är så långt efter att man inte kan attrahera kapital eller ta in den nya teknologin och då är man följaktligen inte heller med i processen utan kommer än mer ohjälpligt på efterkälken. Slutsatsen enligt denna teoribildning blir därför att de länder som har kapaciteten att imitera kommer att konvergera, medan andra kommer än mer på efterkälken.

Studierna om långsiktig konvergens i produktiviteten har kritiserats på huvudsakligen två punkter. En viktig invändning har varit att teorin lider av "sample selection bias" (de Long, 1986). Man har använt sig av data för 16 OECD-länder under perioden 1870 - 1979. Detta har begränsat urvalet till de länder som de facto har haft en framgångsrik ekonomisk utveckling. Om urvalet i stället inkluderar de ekonomier som hade en relativt god ekonomisk utvecklingsnivå i slutet av 1800-talet, som t.ex. Argentina och Uruguay, bortfaller bevisen för konvergens, enligt de Long. En annan invändning är att dataunderlaget för periodens början med största sannolikhet innehåller alltför stora osäkerheter p.g.a. det förfaringsätt utifrån vilket dataserierna konstruerats.

På grund av denna kritik övergick man till att enbart studera konvergens under efterkrigstiden. Baumol och Wolff (1988) fokuserar på konvergens under efterkrigstiden och hävdar att konvergens i världen var starkare efter 1960 än tidigare, men att 1980-talet uppvisade divergens. Konvergens var starkast mellan de industrialiserade länderna och länder med medelhög inkomst, medan u-länderna inte uppvisade konvergens.

En viktig faktor bakom konvergens är den teknologiska utvecklingen och empiriskt bekräftas detta genom investeringar får ett högt förklaringsvärde. Teknologi används i detta sammanhang i en mycket bred bemärkelse och inkluderar allt från ledarskap till nya typer av maskiner. Att investeringar får ett sådant högt förklaringsvärde anses bero på att även "mjuka" teknologiska föränd-

ringar ofta sammanhänger med de hårda. Utbildningsnivån i landet, teknologispredning genom multinationella företag och ekonomisk öppenhet, är andra faktorer som i hög grad påverkar graden av konvergens (Baumol och Wolff, 1988).

Samma mekanismer som visat sig förklara konvergens mellan länder är också verksamma i den regionala utvecklingen inom ett land. Den forskning som studerat konvergens mellan regioner inom ett land, t.ex. Sala-i-Martin (1996) fann att spridningen av real bruttoregionalprodukt mellan staterna i USA har minskat under 1900-talet. Liknande resultat har framkommit för både regioner i Europa och Japan (Sala-i-Martin, 1996; Armstrong, 1995 och Neven & Gouyette, 1995).

Det finns även en litteratur om den regionala utvecklingen i europeiska städer och regioner. Utifrån dessa studier kan man fastslå att de ekonomiska och sociala skillnaderna är stora, men uppfattningarna om hur skillnaderna utvecklats över tiden går i sår. Chesire har under en följd av år studerat utvecklingen i det europeiska stadsregionsystemet. För att studera förändringen mellan regioner skapar han ett s.k. urbant problemindex. Ur ett från början femtontal indikatorer, väljs nettoinflyttning (1971-82), arbetslöshetsnivå (1977-81), och ett s.k. travel-demandindex (1974-84). De olika indikatorerna vägs ihop utifrån deras förklaringsvärde, och regionerna rangordnas därefter. Nästa steg är att studera hur regionerna förändras över tiden. Hans resultat tyder på att högt rankade regioner förbättrar sin situation i snabbast takt.

Lever (1993) tar sin utgångspunkt i Chesires analys och undersöker om regionerna konvergerar eller divergerar, dvs. om de regionala skillnaderna ökar eller minskar. Han hävdar att under hela perioden 1975-89 var skillnaderna i tillväxt tämligen små mellan centrumregioner och perifera regioner, men huvudstäder hade högst tillväxttakt. Perifera regioners relativa tillväxt ökade under periodens början medan centrum- och huvudstadsregioners tillväxt minskade. Lever drar slutsatsen att 1980-talets första hälft präglats av en konvergens, medan den senare delen av 1980-talet kännetecknats av ökande skillnader. Forskarna är emellertid inte eniga om denna slutsats. Dunford (1993) finner snarare stöd för det omvända

i studier med bruttoregionproduktdata. Han påvisar dessutom ett antal metodologiska problem som föreligger vid jämförelser av regionala skillnader i olika länder.

Ett problem med ovanstående empiriska analyser är att de inte presenterar någon egentlig förklaring till de resultat som redovisas. Dunford visar inte tydligt vilka faktorer som kan tänkas förklara hans resultat. Cheshires gör ett försök och hävdar att regionernas problem uppstår som ett resultat av bristande förmåga att anpassa sig till strukturella förändringar, men vad som styr regionernas anpassningsförmåga är inte tillfredsställande utrett.

I studier över svenska förhållanden är resultaten mer entydiga än så länge. Persson (1997) hävdar att bruttoregionalinkomsten mellan svenska län har minskat sedan 1910-talet. Bergström (1998) diskuterar huruvida krafterna för konvergens, enligt neoklassisk nationalekonomi och konvergensteorierna, är starkare än krafterna för divergens, enligt agglomerationsteorierna och flertalet av de teorier som ligger bakom regionforskningens argument. Han finner att de svenska regionerna har konvergerat sedan 1945, och att selektiva regionalpolitiska satsningar eller övriga offentliga utgifter inte signifikant har påverkat den regionala tillväxten av genomsnittsinkomsterna.

Slutsatsen är att vi har teorier för tillväxt baserad på geografisk närhet, vilket sätter i gång en utvecklingsprocess som får regioner att divergera. Samtidigt ger teknologispredning och vissa marknadsmekanismer förutsättningar för utveckling och konvergens.

En naturlig fråga att besvara är då när det är divergens och när det är konvergens. En slutsats är att länder och regioner som är alltför långt efter inte konvergerar, men det är en alltför grov in-sikt. Ett redskap i regionforskningens analys för att förfina resonemangen är produktlivscykeln. Dess fyra stadier ger implikationer för lokalisering, tekniskspredning och regional utveckling. I de tidiga skedena uppstår tillväxtcentra som drar nytta av agglomerationen. I det mognare skedet sker spridningen och massproduktionen på billigast möjliga lokalisering, och i nedgången sker rationaliseringar och konsolidering. I det första skedet är tillväxten och

innovationskraften hög. Därefter ökar förutsättningarna för konvergens.

Detta resonemang har fördelen att det knyter ihop tillväxt, baserad på närhet, lärande och övriga agglomerations fördelar med teknologispredning och kapitalets rörlighet mot regioner med högre avkastning enligt konvergensskolan och nationalekonomin. Man skall dock vara medveten om att det finns ett flertal fallgropar med detta synsätt. Det passar inte för alla moderna verksamheter, därför att flera av dem går igenom andra stadier och inte kommer till massproduktion och decentraliserad lokalisering. Det är inte heller en given utveckling för regionen att den teknologiska kompetensen går från ett "non-cosmopolitan" stadium till ett "cosmopolitan" där teknologin är allmänt känd, utan man kan fortsätta producera "non-cosmopolitan knowledge" och bibehålla sin unika ställning. I dessa fall förblir innovations- och tillväxttakten hög och förutsättningarna för teknologispredning och konvergens minskar.

Ett flertal forskare pekar på den alltmer specialiserade och variationsrika ekonomin och talar nu om öar av "noncosmopolitan knowledge" där förmågan att förstå, tolka och effektivt använda information och kunskap endast är förbehållet de initierade. Erfarenheter visar att det som är specifikt tenderar att läggas inom eller så nära företags kärna som möjligt, medan det ospecifika kan tas utifrån. Den specifika kunskapen kan låsas in även geografiskt.

Detta är ett exempel på att den teknologiska utvecklingen ställer etablerade sanningar på huvudet när det gäller spridning av teknologi och information. Medan den traditionella forskningen om teknologisk utveckling betonar teknologi spridning och standardisering, så handlar en forskning om teknologisk utveckling utifrån ekonomisk geografi snarare om inlåsnings och variation av specifik teknologi, möjligen med inomregional konvergens av teknologier men med risk för mellanregional divergens.

Inlåsnings av kompetens, i geografin eller utifrån någon annan aspekt, är ett problem med fler dimensioner. Utvecklingen i kunskapsintensiv verksamhet blir bättre ju mer kunskap som sprids och delas mellan aktörerna. Samtidigt är dessa företag för sin över-

levnad beroende av att ständigt utveckla ny unik kunskap och gynnas av att "låsa in" den så länge som möjligt.

Inläsningen av teknologi behöver inte vara geografisk, i denna tid av telekommunikation kan den vara baserad i någon annan dimension än den geografiska. Nätverk baserade på ett specialiserat kompetensområde är inte nödvändigtvis lokala, utan kan i vissa fall där förutsättningarna är ytterst specifika vara globala. Det kan också vara så att ett lokalt kluster drar nytta av att också ingå i ett globalt nätverk. Vad denna specialisering baserar sig på behandlas i handelsteorin.

3.3.2 Handelsteorin och tillväxtteorin bekräftar konvergens/divergens, men ger nya förklaringar

Enligt traditionell handelsteori specialiserar sig olika länder på de varor som de har komparativa fördelar för att producera. Heckscher-Ohlin (HO) modellen är en klassisk handelsteoretisk modell. I den enklaste versionen utgår man från två produktionsfaktorer, kapital och arbetskraft, och två varor som i olika grad använder de olika produktionsfaktorerna. Det relativt kapitalintensiva landet har en komparativ fördel i och exporterar den kapitalintensiva varan, och det andra landet producerar den andra varan.

Komparativ fördel är inte samma sak som konkurrenskraft. Ett land kan ha en absolut fördel för produktion av båda varorna, men den totala välfärden blir ändå högre om de bägge länderna specialiserar sig. HO-modellen ger resultatet att både priserna på varorna och på produktionsfaktorerna jämnar ut sig mellan länderna. Lönenivån jämnar således ut sig enligt modellen. Detta förutsätter att de båda länderna använder samma teknologi i produktionen av en viss vara. Den kan således förklara specialiseringsmönster mellan länder och även regioner utifrån de produktionsfaktorer eller med en modern tolkning "förutsättningar" som det finns gott om i regionen.

Den Ricardianska modellen är också en av de klassiska handelsteoretiska modellerna, men den skiljer sig i en fundamental

bemärkelse från HO-modellen, nämligen att det i denna modell förutsätts att teknologierna skiljer sig åt mellan länderna. Teknologi är en skillnad i förutsättningar och är basen för den komparativa fördelen. Den här modellen är mer konsistent med de teorier som analyserar teknologispredning och regional konvergens, men det är fortfarande en statisk modell som inte studerar utvecklingen över tiden.

Det finns en motsägelse mellan konvergensskolan och handelsteorin i Ricardiansk tappning om man introducerar det dynamiska perspektivet eftersom de teknologiskillnaderna mellan regioner som utgör basen för handel försvinner vid den teknologispredning som betonas i konvergensskolan.

I den moderna handelsteorin, som länge kallades "New Trade Theory", är inte de komparativa fördelarna baserade enbart på skillnader i förutsättningar. Bakgrunden är den kraftiga ökningen av inombranschhandel under de senaste decennierna. Dessa teorier inkluderar skalfördelar och imperfekt konkurrens för att förklara inombranschhandeln. Företagen har skalfördelar som de inte kan utnyttja fullt ut genom produktion enbart gentemot hemmamarknaden, samtidigt som marknaden efterfrågar ett diversifierat utbud.

Den nya handelsteorin har i hög grad påverkat litteraturen om den europeiska integrationen, där man argumenterat för effektivitetsvinster genom att till fullo kunna utnyttja skalfördelarna på en större hemmamarknad. Den har givit värdefulla bidrag till den ekonomiska forskningen, men från ett geografiskt perspektiv besvaras inte frågan vad som är den grundläggande orsaken till specialiseringens geografiska placering. Enbart skillnader i tillgångar mellan länder förklarade inte den uppkomna specialiseringen.

Specialisering som grund för regional utveckling påverkar ofta både den handelspolitiska och den regionalpolitiska debatten. Argumenten baserar sig vanligen på att en viss specialisering är önskvärd ("alla vill producera högteknologiskt") och att man konkurrerar om exportvolym och marknader på ett sätt så den enes bröd blir den andres död. Paul Krugman (1994) kritiserade idén att länder och regioner konkurrerar med varandra på samma sätt som företag gör. Han argumenterar för att denna idé är både teoretiskt

och empiriskt ogrundad och att den dessutom är farlig för att den förvränger den inhemska politiken och hotar det fria internationella utbytet.

Det kan framstå som om analogin mellan ett företag och en region är rimlig, men i verkligheten är det en betydligt mer komplex fråga att fastställa en regions konkurrenskraft än ett företags. Ett företags konkurrenskraft handlar slutligen om dess lönsamhet. När ett företag saknar konkurrenskraft betyder det helt enkelt att dess marknadsposition är ohållbar, och upphör att existera om det inte förbättrar sina prestationer. Länder däremot, kan ha en mer eller mindre gynnsam ekonomisk utveckling men konkurrenskraft är inte rätt mått att bedöma resultatet. Ett handelsöverskott kan både empiriskt och teoretiskt vara både en styrka och en svaghet.

Den viktiga poängen bakom dessa resonemang som ofta glöms bort eller förenklas för mycket är att internationell handel inte är ett nollsummespel. När vi jämför tillväxt och produktivitetstillväxt i olika länder är det snarare för att snabb tillväxt kan ge möjligheter till ökad välfärd och även ökad status i det internationella relationerna. Det är dock inte korrekt att anta att ett lands tillväxt försämrar levnadsvillkoren i ett annat land, eftersom den uppnådda produktivitetstillväxten i ett annat land även kommer det egna landet tillgodo och ger möjligheter till förhöjd välfärds- eller konsumtionsnivå.

På samma sätt kan snabb tillväxt i en region vara välfärdshöjande i andra regioner, dels genom potentiella spridningseffekter från eventuell teknologisk utveckling, dels genom, icke att förglömma, att även andra regioner kan få förhöjd välfärd genom konsumtion. Samhällsekonomiskt sett produceras varor där det är mest effektivt, till nytta för konsumenterna i andra regioner.

Krugman ser tre orsaker till att konkurrensmetaforen fått sådan spridning. Den är spännande, lättförstådd och säljande. Ett lands ekonomiska problem framstår som enkla att lösa om bristen på internationell konkurrenskraft utpekas som det ekonomiska problemet och resonemanget ger ett politiskt verktyg som skapar legitimitet. Det kan dock, enligt Krugman, leda till att offentliga medel slösas bort på verkningslösa åtgärder som förväntas leda till att ett

lands konkurrenskraft ökar. Resonemangen kan också leda till protektionism och handelskrig. Krugman argumenterar i stället för att målet för nationell eller regional utvecklingspolitik inte skall vara att göra varje sektor internationellt konkurrenskraftig, utan snarare försöka verka för en ökad produktivitet i hela ekonomin, såväl inhemsk tjänstesektor som kunskapsintensiva sektorer. På motsvarande sätt bestäms en regions utveckling mer av i vilken grad företag och offentliga institutioner för varor och tjänster i en region förmår uppgradera sin prestationsförmåga, genom innovationer och produktivitetsökning, än av deras förmåga att konkurrera med andra regioner.

Tillväxtteorier behandlar frågan om hur ekonomins prestationsförmåga uppgraderas. I den neoklassiska tillväxtteorin (se t.ex. Solow, 1956) utgår man från en produktionsfunktion med arbete och kapital där produktionsfaktorerna har en avtagande marginell avkastning. Den moderna tillväxtteorin betonar humankapitalets roll i tillväxtprocessen. Det finns skalfördelar i produktionen för humankapitalet, dvs. ju mer kunskap desto högre avkastning på den. Nationalekonomins etablerade synsätt att produktionsfaktorerna har en avtagande marginalavkastning, gjorde att både metoder och etablerade sanningar om den ekonomiska tillväxtprocessen förändrades.

Rent konkret innebär den moderna tillväxtteorins bidrag att skillnader mellan regioner kan öka. Den ökande avkastningen på det humana kapitalet sätter de utjämnande mekanismerna ur spel. Kapitalet har inte längre högst avkastning i regioner med låga löner, utan kan röra sig mot tillväxtregioner i stället.

Vissa delar av den moderna tillväxtteorin bygger både på handelsteorier och forskningen om teknologispredning. Grossman och Helpman (1991) utgår från en modell där länder eller regioner specialiserar sig utifrån komparativa fördelar. Teknologispredning ger konvergens, men om länderna har väsentligt olika förutsättningar initialt och möjligheterna till teknologispredning är begränsade så kan en ökad öppenhet, integration och handel mellan länderna leda till att det land med den lägsta nivån på ekonomisk utveckling kommer än mer efter. Specialiseringen mellan länderna gör här att

skillnaderna mellan länderna ökar och tillväxten i det efterföljande landet utvecklas negativt. Om man antar andra förutsättningar beträffande möjligheter till teknologispredning eller länder med mer liknande förutsättningar till att börja med så blir däremot utvecklingen en annan och det efterföljande landet gynnas av ökad integration och handel.

Både nationalekonomins moderna tillväxtteorier om humankapitalets skalfördelar och regionforskningens agglomerationsteorier om närhet, lärande och transaktionskostnader, argumenterar således för att en spontan ekonomisk process i ett modernt kunskaps-samhälle inte nödvändigtvis leder till regional utjämning. Den faktor som kan balansera detta är att kunskapsområdet gynnas av, och kräver, att kunskap sprids. Huruvida konvergens eller divergens uppstår beror då på om man är innanför eller utanför spridningsområdet. Utöver att man inte får vara för långt ifrån ekonomiskt och kunskapsmässigt, så är det inte helt klart vilka faktorer som avgör om en region ”är med eller inte”. Troligen kan en hel mängd faktorer som varierar från fall till fall ha ett högt förklaringsvärde.

3.3.3 Makroekonomisk teori analyserar arbetsmarknadsfrågor och regional utveckling

Enligt makroekonomisk teori finns det en politisk avvägning mellan den samhällsekonomiska effektiviteten och regional balans. Politik för regional utjämning medför en kostnad i form av lägre tillväxt genom en totalt sett lägre samhällsekonomisk effektivitet. Resonemanget bygger på att den styrning av resurserna som görs med politiska medel inte leder till en optimal allokering. Den tillväxt som sker har en alternativkostnad i form av att högre tillväxt skulle uppnås med en marknadsmässig resursallokering. Enda skälet för regionalpolitiskt motiverad intervention är därför i denna modell marknadsmisslyckanden i form av trögheter och värdering av sociala aspekter.

Det makroekonomiska sökandet om varför regioner har olika tillväxt har delvis haft andra infallsvinklar än regionforskningen, vilket gett nya insikter. Frågor som ligger makroekonomin varmt om hjärtat är arbetslöshet och inflation. Enligt traditionella makroekonomiska argument kräver en kontinuerlig tillväxt arbetslöshetsnivåer som inte varierar mellan regioner för att inte generera inflationsproblem. Hypotesen är att ju mer jämn spridningen på arbetslöshet är mellan olika regioner, desto högre tillväxt kan ett land ha utan att inflationen pressas uppåt. Detta har varit ett vanligt argument för regionalpolitiska åtgärder, men i takt med att arbetslösheten ökat och problemet med en efterfrågebaserad inflation har blivit allt mindre relevant, har detta argument successivt försvunnit från agendan.

De traditionella makroekonomiska argumenten har också utmanats genom utvecklingen av makroekonomin. När inflation är förväntad finns ingen trade-off mellan inflation och arbetslöshet. Det finns därför inget berättigande för systematisk efterfrågepolitik och därmed inte för systematisk regionalpolitik eftersom alla anticiperade förväntningar upphör att ha någon effekt på produktion och sysselsättning.

Även om många av de tidigare resonemangen förlorat relevans, så finns nu förtiden andra nationalekonomiska argument som används av de som förespråkar regionalpolitiska insatser. Ett är att regionalpolitik kan minska jämviktsarbetslösheten och därigenom öka ekonomins kapacitet och tillväxtpotential. Detta argument skiljer sig endast marginellt från traditionella argument att regionalpolitik ger en högre tillväxt genom att det förhindrar underutnyttjande av ekonomins kapaciteter.

Hannu Tervo (1991) bemöter argumentet att regionalpolitiska åtgärder behövs för att förbättra utnyttjandet av lokala resurser. Han studerar regionalpolitiken i Finland och finner att de regionalpolitiska åtgärderna i Finland inte bidragit till att bättre utnyttja underutnyttjade resurser. Dessa resurser, humana som fysiska, är inte omedelbart anställningsbara eller användbara i enlighet med vad ekonomin kräver. Slutsatsen är att det är viktigt att utveckla dessa resurser för att förhindra ett underutnyttjande i regionen.

Risken för hysteresis, att en höjning av arbetslösheten inte återgår till jämviktsarbetslösheten, är ett argument i ny tappning i den regionalpolitiska forskningen. Problemet med ökande jämviktsarbetslöshet ökar med regionala problem genom att det humana kapitalet i utsatta regioner urholkas, dvs. människor kommer bort från arbetsmarknaden och riskerar att komma efter i kompetensutvecklingen samt kan tappa intensiteten i ansträngningarna att söka nytt arbete.

En höjning av jämviktsarbetslösheten beror till stor del på bristande rörlighet. Variationer i rörlighet gör att det kan finnas stora skillnader i lokala arbetsmarknader. Bristande rörlighet leder till ett underutnyttjande av resurser och det vanligaste argumentet för regionalpolitiska åtgärder är att åtgärder för ett fullt utnyttjande av alla regioners tillväxtpotential är en tillväxtfrämjande politik. Man hävdar att även en spontan ökad rörlighet i arbetskraften inte räcker för att utnyttja ekonomins potential, utan politiska åtgärder behövs. Det är också vanligt att föra fram att en ökad rörlighet och stor migration inte alltid är önskvärt. Det anses kunna ge en alltför hög belastning på infrastrukturen i attraktiva regioner. Det finns också teorier som hävdar att lönerna i hela ekonomin pressas uppåt av löneökningar i de attraktiva regionerna (Thomas and Stoney, 1971, Brechling, 1973). Inflationstryck genom ett ökat löne- och kostnadsläge i de attraktiva regionerna ligger bakom många av dagens argument för regionalpolitik.

De utvärderingar som gjorts för att belägga de regionalpolitiska argumenten har brottats med stora metodologiska problem, varav det mest grava är bristen på jämförelseobjekt där allt annat utom den politiska åtgärden är lika. Även det första steget i en utvärdering, att bestämma åtgärdens direkta och indirekta effekter kan ofta vara förknippade med svårigheter. Detta gäller oavsett vilket perspektiv som ligger till grund för utvärderingen; med fokus på den regionala fördelningen av ekonomisk verksamhet, utifrån påverkan på den aggregerade samhällsekonomiska effektiviteten, och på de finansiella effekterna på statsbudgeten.

3.3.4 Regionalpolitik och nationalekonomisk mikroteori

I Sverige såväl som i andra länder har man givit stöd till företagen över statsbudgetens regionalpolitiska anslag för att upprätthålla tillväxt och sysselsättning. Det motiveras av att sysselsättningen i perifera regioner bör hållas uppe för att höja tillväxten i ekonomin och fördela välståndet rättvist. Bland de mikroekonomiska studierna analyseras effekterna på företaget av dessa åtgärder. Internt i företaget kan de resultera i både direkt och indirekt förändring i resursallokering. Detta kan ge tillväxt men risken för ineffektiviteter är stor, och det är en viktig men svår uppgift för utvärderingar att bedöma om den samhällsekonomiska kostnaden för ett eventuellt marknadsmisslyckande är större än kostnaden för eventuella ineffektiviteter och resursernas alternativa användning.

Ett marknadsmisslyckande som brukar relateras till bristande rörlighet och därmed användas som skäl för regionalpolitisk intervention är geografiskt beroende kapitalbrist som hindrar lönsamma företag att investera i lönsamma projekt. Utifrån en produktivitetsspekt finns två skäl att motivera kapital- och investeringsstöd till företag. Om stöden hjälper företagen att förbättra teknologin och om stöden hjälper företagen att bättre utnyttja stordriftsfördelar. Mot detta synsätt kan dock ett flertal invändningar resas. En är att staten har begränsade möjligheter att skaffa information om vilka företag och investeringar som verkligen är lönsamma, men ändå lider av en imperfekt kapitalmarknad. En annan är att resurserna riskerar att allokeras utifrån olika intressegruppers preferenser i stället för där de skulle generera den största ekonomiska avkastningen. Det ger incitament till lobbyverksamhet som i sig inte är produktiv. Stöden i sig kan också leda till ineffektivitet. Företaget kan välja en mindre effektiv mix av arbete och kapital, och det är även möjligt att incitamenten till att minimera kostnaderna minskar. Sist men inte minst finns det risk för negativa effekter om stöden används för att konkurrera ut icke-subventionerade företag.

Mikroekonomisk analys ger stöd för att de samhällsekonomiska kostnaderna för stöd till företag riskerar att vara stora. Skall dessa

”politikmisslyckanden” uppvägas krävs att kostnaderna för något marknadsmisslyckande är större. Det förefaller dock inte som om det varit ett dominerande urvalskriterium i stödprocessen. Bergström (1998) konstaterar att det är mer sannolikt att större företag skall få ett stöd, att företag som får stöd i större utsträckning tillhör industrier som är viktiga för regionen samt att företag som tillhör tillbakagående branscher tenderar att få fler stöd. Jämfört med de företag som inte fått stöd har stödföretagen inga ekonomiska problem och har inte historiskt haft problem med finansieringen. Inte heller ur produktivitetperspektivet är stöden motiverade, tvärtom så indikerar Bergströms studie att stöden leder till en ökning av investeringarna, men att produktiviteten minskar. Även effekterna på sysselsättning studeras genom att det är ett av de uttalat viktigaste målen, men inte heller här hade stöden haft avsedd effekt, då inga sysselsättningseffekter kunde observeras. Bergströms slutsats är att de studerade regionalpolitiska åtgärderna har påverkats av särintressen och lobbyingskapacitet mer än samhällsekonomisk effektivitet.

En slutsats av ovanstående teoretiska och empiriska studier är att regionalpolitiska åtgärder i form av stöd till företag är ett alltför trubbigt instrument för att skapa tillväxt. Att försöka skapa tillväxt, utan att göra något åt, eller kanske ens ha full kunskap om, de faktorer som brister för att ge förutsättningar för tillväxt är att angripa symptomen och inte orsakerna. I längden blir detta både kostsamt och verkningslöst.

3.3.5 Nationalekonomin och regionalpolitiken - några slutsatser

Tvistefrågan mellan regionforskningen och de nationalekonomiska teorierna har ofta handlat om dels huruvida den ekonomiska processen går mot jämvikt eller ökande skillnader och dels, i fall det sistnämnda gäller, om det beror på marknadsmisslyckanden som bör åtgärdas med politiska interventioner.

De traditionella neoklassiska teorierna förutsatte att kapitalet och arbetskraftens rörlighet skulle generera minskade olikheter i ekonomisk utveckling. De olikheter som observerades har förklarats med marknadsmisslyckanden i form av trögheter.

De neoklassiska teoriernas resultat, att marknadens mekanismer leder till utjämning mellan regioner genom produktionsfaktorernas rörlighet, utmanas utifrån de moderna nationalekonomiska teorierna. De moderna tillväxtteorierna bygger på att humankapitalets avkastning inte minskar. Därmed sätts de utjämningsmekanismer ur spel som de äldre modellernas resonemang byggde på. I konkreta termer innebär detta att det i dagens samhälle sker en inflyttning till kunskapsintensiva regioner, utan att avkastningen på kapitalet eller arbetskraften minskar i dessa regioner. Denna expansion kan fortsätta tills dess att trängseffekter eller andra problem som ökar i takt med befolkningsökningen tar vid. Politiska åtgärder som indirekt kan påverka den regionala balansen är berättigade i den mån dessa problem inte är prissatta fullt ut genom marknadens mekanismer.

Enligt de nya tillväxtteorierna ökar skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan regioner utan något marknadsmisslyckande i produktionsfaktorernas rörlighet eller anpassning i löner och avkastning. Att en ojämlig utveckling uppstår beror på en rörlighet baserad på kunskapsintensiva regioners attraktionskraft och att avkastningen där inte minskar. Att med politiska medel förflytta om resurserna är att begränsa den tillväxtpotential som dessa regioner har, och därmed den totala tillväxten i landet.

En faktor som i hög grad påverkar utvecklingen och kan bidra till att det ändå finns utjämnande processer är kunskaps- och teknologispridningen. Om denna spridning äger rum eller inte beror troligen inte enbart på ”den spridande regionens” benägenhet att släppa ut kunskap, utan i lika hög grad på karaktären hos de mottagande regionerna, dvs. förutsättningarna för att ha kompetens att ta emot, förvalta och förädla omvärldens kunskap.

Den tröghet som då kan förstärka de regionala olikheterna är trögheten att uppgradera humankapitalet för att kunna delta i samhällets produktion och utveckling. Vad det innebär konkret

handlar om kunskap och färdigheter, men i hög grad också om värderingar, attityder och sociala konventioner.

3.4 Kultur, värderingar och ekonomisk utveckling

Svårigheten med regionalpolitik är inte enbart, som vi sett ovan, att komma överens om huruvida när man står inför att hantera en process som leder till regionala olikheter. Det återstår att ha kunskap om vilka mekanismer som ligger bakom de uppkomna förhållandena, och om de överhuvudtaget är påverkbara med politiska medel. Vi behandlar därför några områden där olika forskningsdiscipliner har identifierat faktorer som ligger bakom ekonomisk och regional utveckling.

Skillnader i hur fysiska tillgångar fördelar sig geografiskt är inte ensamt en tillfredsställande förklaringsfaktor för specialisering och ekonomisk utveckling enligt beteendevetenskaperna. Ofta kan en region med omfattande tillgångar utvecklas sämre än en region med mer bristfälliga fysiska resurser. Resurser i form av naturtillgångar har ibland visat sig göra att regionen eller nationen stannar kvar i verksamheter där dessa tillgångar exploateras utan vidare förädling.

Regionala skillnader i ekonomisk utveckling kan därmed inte förklaras enbart med de fysiska geografiska skillnader som traditionellt betonas inom geografin. Man behöver även lägga in att kulturella faktorer kan skilja mellan olika geografiska områden. Japan är ett exempel på land där den ekonomiska utvecklingen byggts upp kring humankapital och kulturella faktorer snarare än råvarutillgångar.

Det finns inte en lösning för hur en kultur som ger ekonomisk framgång ser ut. Japans framgångar t.ex. byggde på ett utnyttjande av den gamla feodala kulturen, medan andra länder bygger sin framgång på entreprenöranda, småskalighet och flexibilitet. En grundläggande fråga vid analysen av varje enskild region eller land är att finna de faktorer i den sociala kulturen som kan behöva förändras för att förbättra möjligheterna till ekonomisk utveckling.

Komplexiteten ökar då av att det inte finns en lösning som kan appliceras på alla regioner.

Några generella slutsatser kan dock forskningen bidra med. Kulturella faktorer som t.ex. religion kan i hög grad påverka den ekonomiska utvecklingen genom inställningen till bl.a. entreprenöranda. Den s.k. Weber-Tawney tesen slår fast att kapitalismen har haft ett avgörande inflytande på sociala beteenden. Weber hävdade att i samhällen med blandad religion kan man ofta återfinna entreprenörerna bland protestanterna. Förklaringen är den katolska kyrkans strävan att hålla materiell framgång i schack. På medeltiden var strävan efter materiellt välstånd ett lågt och omoraliskt beteende; för att bli en utvald ska man arbeta hårt och spendera minimalt. Efter reformationen var dock materiell framgång respektabelt. Lutherska läran var emot lyx, men varje individ är kallad att utföra sin uppgift efter bästa förmåga. En tolkning av denna värderingsförändring enligt Tawney är att reformationen förstärkte en förändring i värderingsklimatet och inställningen till materiell välgång som redan var på gång.

Schumpeter förde tanken på entreprenörskap och ekonomisk utveckling vidare. Till skillnad från Marx så såg han inte entreprenörerna och "kapitalisterna" som en klass, utan som otraditionella ambitiösa personer som får samhällets toppskikt att cirkulera. Schumpeter fastställde betydelsen av entreprenörskap för ekonomisk utveckling, och han har haft ett stort inflytande på ekonomiskt tänkande. För vårt syfte återstår dock att förstå hur entreprenörskap kan skapas där det inte uppkommit spontant.

Veblen och andra amerikanska institutionalister hade ett tvärvetenskapligt synsätt på ekonomisk utveckling, som många gånger gick tvärtemot tankesättet inom både nationalekonomin och Schumpeters anhängare. Veblen (1904) utmanade det ekonomiska tankesättet att människan är rationell i sitt ekonomiska beteende. Där ekonomerna såg rationella, spirituella individer och jämvikt, såg Veblen primitiva män och konflikter. Han gick till och med så långt att han såg affärsmän som sabotörer och inte krafter bakom ekonomisk tillväxt. Maskiner producerar varor medan entreprenörer enligt Veblen producerar enbart vinster genom att kontrollera

och spekulera. Veblen stod i det avseendet i kraftig motsatsställning till Schumpeter, som högtaktade entreprenörens roll i utvecklingen. Den här synen på människan och entreprenören gjorde att Veblen och andra institutionalister som t.ex. Ayres såg utvecklingen som en tävling mellan teknologiska framsteg och bromsande kulturella och religiösa krafter.

Inom utvecklingsekonomin har det institutionalistiska synsättet välkomnats därför att man ansett att det funnits behov av mer sociala och kulturella faktorer för att öka förståelsen i analysen. Everett Hagen tillhör de som starkt förespråkade betydelsen av att förstå samhällets interna struktur med både dess hinder och drivkrafter för tillväxt (Hagen, 1962). Svårigheten är dock att därefter operationalisera insikterna till policys. Hagen själv anser att ekonomens roll blir synnerligen begränsad och det återstår endast att kunna betrakta skeendena med små möjligheter till politisk påverkan på den ekonomiska utvecklingen, såvida man inte anser sig kunna förändra hela det sociala klimatet.

Kritiker till Hagen som t.ex. Harvard-psykologen McClelland och hans kolleger kommer till en annan slutsats. De anser att många moderna attityder är fostrade av industrisamhället och för en annan typ av samhälle kan andra attityder fostras fram (McClelland, 1964). Hela samhället behöver inte förändras för att en gynnsam utveckling skall äga rum. Om utvecklingen är hämmad på grund av bristande entreprenörskap så är det fullt möjligt att genom utbildning av valda individer på kort tid skapa entreprenörer, utan att förändra resten av samhället över huvud taget.

McClelland argumenterar vidare för att socialt beteende skapas på ett rationellt sätt utifrån de givna förutsättningarna. I en begränsad värld är t.ex. konkurrens socialt oacceptabelt därför att det skulle hämma det totala välståndet, men om fler förutsättningar skapades skulle detta inte gälla och den sociala konventionen förändras. Ett flertal andra författare däribland Baumol (1993) förordar aktörernas anpassning till spelreglerna. Han jämför USA och Japan och hävdar att Japans spelregler för att belöna entreprenörer genom patentlagstiftningen är en förklaring till ekonomisk framgång.

En politik som förändrar incitamenten är därmed en framkomlig väg, men ett problem som återstår att den sociala kulturen fortfarande fastställer vad som skall maximeras; pengar, frihet eller expansion? Om dessa värderingar inte är tillväxtfrämjande räcker inte en incitamentskapande politik. Politiken måste därför vara inriktad på även värderingar och attityder.

Ett forskningsprojekt har genomförts vid Harvard-universitetet där man utbildat indianer till entreprenörer (McClelland och Winter, 1973). Man erbjöd deltagarna utbildning som bestod dels av kunskap men också motivationsskapande processer. Resultatet blev en förändrad syn på risker, en större affärsmässig kreativitet och en större tilltro till den egna förmågan att påverka det ekonomiska utfallet av verksamheten. Sammantaget ledde detta till ett förändrat ekonomiskt beteende som i sin tur ledde till en ekonomiskt framgångsrik och sysselsättningskapande företagsamhet. Frågan återstår dock hur omfattande utbildningsprojekt som behövs för att ge något resultat i utvecklingsprocessen, och om detta är en framkomlig väg finansiellt.

Entreprenörens roll i ekonomisk utveckling och den kulturella betydelsen för entreprenörskap har intresserat även socialantropologer. Man har studerat olika samhällen, dess inställningar till entreprenörskap och hur detta påverkat den ekonomiska aktiviteten. Det finns ett flertal studier som beskriver företagsamhet i olika samhällen, men beskrivningarna gäller generellt den småskaliga entreprenörandan och inte den Schumpeterianske industriella innovatören. Frågan är om denne småskalige entreprenör räcker som dynamo för ekonomisk tillväxt. De mindre företagen i Sverige idag uppvisar inte någon slående vilja att växa. Ett majoritet är leverbrödsföretag som varken kan eller vill växa. Det finns även de som kan men inte vill, därför att motivet med att starta eget företag var att få en ökad frihet. Dessa utgör ungefär 20 procent av alla småföretag (NUTEK, 1996).

Anna Lee Saxenian (1996) har jämfört kluster i Silicon Valley med motsvarande högteknologiska kluster i området "Route 128". Det sistnämnda har kommit att stagnera till skillnad från vad som sker inom Silicon Valley. Genom ett hundratal intervjuer har hon

försökt kartlägga de kulturella orsakerna till skillnaden i utveckling. Bland dessa återfinns olika attityder till samarbete respektive konkurrens, öppenhet kontra slutenhet en "easygoing" stil kontra hierarkiska relationer etc.

Sociala och kulturella faktorer är med största säkerhet betydelsefulla, och ibland kanske helt avgörande, bakgrundsfaktorer. Det är dock ett område där inga färdiga recept finns för att lösa problemen och framför allt ett område som politiska åtgärder kan ha svårt att påverka. Utbildning är delvis en framkomlig väg, men det är troligen inte enbart utbildning som är avgörande utan även attityden till lärande, entreprenörskap och förändring, vilket kan vara svårfångat med politiska medel.

3.5 Statsvetenskapens syn på regionalpolitik

3.5.1 Geografins roll i statsvetenskapen

Regionernas politiska och institutionella utformning har visat sig ha betydelse för hur de lyckas att på bästa sätt lösa samhällsproblemen. Vissa regioner är mer framgångsrika än andra och inom statsvetenskapen är det av intresse att finna hur olika politiska och institutionella lösningar påverkar utvecklingen. Fördelen med de statsvetenskapliga analyserna och deras förklarande teser om regional utveckling är att de åtminstone i vissa fall rör sig inom områden där politiken har en given roll. Utformningen av politiska och offentliga institutioner är så att säga inom det politiska mandatet.

Territoriet har tidigare spelat en undanskymd roll i statsvetenskapen. Andra faktorer som maktindelning mellan lagstiftande och verkställande makt eller funktionella faktorer har varit dominerande. Perspektivet har huvudsakligen varit nationalstatens. Där de geografiska aspekterna beaktats har analysen riktats inåt, i kontroll och styrning av de inrikespolitiska förhållandena, eller utåt, i för-

svar av det egna landet gentemot andra stater. En exempel där geografien spelar roll inom statsvetenskapen är den s.k. territorial politics. Denna tradition vänder sig inåt och har i Sverige studerat t.ex. effekterna kommunblocksreformerna och hur länsindelningen påverkar samhällets fördelning av resurser.

En alltmer uppmärksammas fråga där den rumsliga dimensionen spelar roll är hur en organisering av makten ser ut geografiskt om nationalstaten förlorar i betydelse. Denna knyts ofta till en europeisk utveckling som diskuteras vidare nedan. En annan variant är den s.k. regionalismen. Här betonas regionen som en historisk och kulturell enhet och innehåller vanligen en konflikt med den centrala statsmakten. Den innehåller en ideologisering och politisering av regionen som syftar till ökad självständighet. Jämfört med andra länder är dock regionaliseringen relativt svag i hela Norden. Här finns i stället mer av det som brukar kallas ”nyregionalism”, där det regionala intresset hävdas i internationell konkurrens som t.ex. Öresundsregionen och Stockholmsregionen.

3.5.2 Nya institutionella roller ger nya förutsättningar

Inom statsvetenskapen betonar man förändringskrafter som har ändrat förutsättningarna för både regionerna och nationalstaten. Uppkomsten av ett nytt och mer integrerat Europa har gjort att den regionala dimensionen blivit allt viktigare, och vissa hävdar t.o.m. att de västeuropeiska samhällssystemen är inne i en fundamental omstötning.

Johansson (1995) diskuterar kring begreppen ”Mosaikernas och Regionernas Europa”. ”Regionernas Europa” innebär att nationalstaten förlorar sin roll samtidigt som regionerna och över-statliga organ stärker sin ställning. Anhängarna av ”Mosaikernas Europa” hävdar i stället att det inte är möjligt att urskilja en sådan dominerande trend för regionernas utveckling. Relationerna mellan central och regional nivå, och mellan regional och internationell nivå ser i stället olika ut i olika politiska system, med ett kom-

plicerat mönster beroende på historia, ekonomi, politik etc. Man betonar att det är stora skillnader mellan t.ex. norra och södra Europa. I Regionernas Europa får relationen mellan central och regional nivå inslag av kamp där internationellt konkurrenskraftiga regioner hävdar sin rätt. Regionalismen är stark och de axlar rollen av ekonomisk och teknologisk motor. I Mosaikernas Europa är det en större ömsesidighet mellan central och regional nivå. Den internationella pressen och konkurrensen i en föränderlig omvärld ger en osäkerhet som är gemensam för dem båda. Det betonas att regionernas förutsättningar är olika med stora variationer i näringsstruktur, kompetens och produktionsmönster. Pragmatismen är stark och den normativa analysen svag. Vanligen ses den regionala strategin som inåtriktad samordnare och resursfördelare av de olika aktiviteterna i regionen.

Analyserna konkretiseras dock inte för vad de regionala organen skall göra. Johansson (1995) framhåller att i Sverige diskuteras regionerna, både i politiken och i den statsvetenskapliga forskningen, i termer av huvudmannaskap, geografisk storlek, politisk legitimitet och relationer till EU. Vad regionerna konkret skall arbeta med för frågor, dvs. innehållet i politiken saknas.

En viss skepsis har framkommit om det verkligen är så att nationalstaten minskar i betydelse, mot bakgrund av att länderna på europainivå fortfarande representeras av nationalstaterna. Det behöver inte heller vara just europaiseringen som gjort att regionerna blivit mer betydelsefulla. Andra förändringskrafter kan vara mer betydande för regionernas framväxt, bl.a. har internationaliseringen givit möjligheter för regionerna att bli starka aktörer på den internationella arenan. Eftersom det vanligen är storstadsregioner som axlar denna roll har den här utvecklingen har givit upphov till diskussioner om storstädernas specifika roll.

Regionerna har även stärkts av att det under 1970- och 1980-talen har inträffat en decentraliseringsvåg i de flesta västeuropeiska länder. Näringspolitiken har alltmer övergått från en centralstatligt dirigerad politik till en decentraliserad verksamhet. I Sverige har denna decentraliseringsstrategi kommit senare än i t.ex. Frankrike och Italien.

3.5.3 Den administrativa indelningen spelar roll för utvecklingen

Många europeiska länder har genomfört omfattande geografiska förändringar av administrativa gränser inom landet. Det saknas därför inte empiri för studier om hur den geografiska ytan spelar roll för t.ex. effektivt resursutnyttjande, demokratisk legitimitet, kulturell samhörighet. Frågeställningarna som behandlas i denna litteratur kan delas upp i tre teman; effektivitet kontra demokratisk legitimitet, lokala/regionala nätverk samt identitet med territoriet som grund.

Det förstnämnda kan illustreras med den svenska kommunblocksreformen. Den motiverades av funktionella behov och syftade till att skapa en mer effektiv kommunal organisation. Reformen har kritiserats för att skapa en klyfta mellan väljare och valda i kommunalpolitiken. Den demokratiska legitimiteten föll således till föga för effektiviteten. Även på regional nivå kan motsvarande problem uppstå. Om regionens storlek ökar riskerar den sociala interaktionen och kontakten att splittras, vilket kan minska legitimiteten i det politiska systemet. Å andra sidan riskerar alltför små regioner att vara ineffektiva och kanske inte kan tillgodose de grundläggande behoven.

De studier som fokuserar på de regionala nätverken drar slutsatsen att dessa blir allt mindre beroende av den statliga länsindelningen. Olika typer av regioner är dock i varierande grad beroende av samhällets rumsliga organisation. En råvaruproducerande region kan på ett annat sätt förväntas vara beroende av myndighetsbeslut rörande t.ex. infrastruktur och koncessioner än vad en högteknologisk region kan förväntas vara. Det är tänkbart att problem uppstår vid administrativa regionindelningar när traditionella industriområden blandas med informationstäta universitetsorter. Problemet politiskt sett är att organisera en geografisk organisation där regionens resurser utnyttjas på det mest effektiva sättet.

En del forskare anser att behovet av rumslig struktur är viktigt för att skapa en gemensam värderingsgrund och bas för lärande. Det handlar om att hitta mötesplatser där relationer kan utvecklas.

En administrativ avgränsning av territoriet kan vara ett sätt att skapa en struktur åt dessa aktiviteter i de regionala nätverken. Aktörernas behov av en tydlig rumslig plats för en optimal utveckling kan vara en strategiskt viktig fråga som påverkar hur en fungerande regional indelning ser ut och har för befogenheter.

3.5.4 Ny regional indelning ger nya problem

Demokratifrågorna har hittills spelat en underordnad roll i regionforskningen. Här kan statsvetenskapen bidra med ett område som kan vara viktigt för förutsättningarna till utveckling. Brister i demokratin kan bero dels på den ökande regionaliseringen, om de demokratiska funktionerna inte åtföljer den nya indelningen, dels på globaliseringen. Om regionerna ges en starkare ställning i framtidens samhällsorganisation kan de dock komma att få en kompensande roll för den försvagning som kan komma att äga rum på nationalstatsnivå i en framtid med ett starkt Europa.

Demokratifrågorna är viktiga för utan den demokratiska förankringen blir det svårare att utkräva politiskt ansvar och utflödet av beslut och åtgärder på den regionala nivån blir problematisk att utvärdera på ett entydigt sätt. Omfattningen av dessa problem kan förväntas öka i takt med ökad globalisering där även regionerna blir globala aktörer.

Den nya decentraliserade strategin har kritiserats för att inte ha åtföljts av en motsvarande utvecklingen av de demokratiska instrumenten och institutionerna. Politiska beslut förs över till den regionala nivån, men vem som skall utöva den politiska rollen för att säkra den demokratiska aspekten är inte fullt lika klart. Några tänkbara lösningar är regionalt folkstyre, kommuner i samverkan eller statligt regionalt ansvar.

Det statligt regionala ansvaret innebär att länsstyrelserna får en starkare ställning för att företräda de statliga intressena i regionerna. Ett exempel på den här utvecklingen är beslutet att länsstyrelserna skall ta över en större del av infrastrukturplaneringen inom regionen.

Kommuner i samverkan innebär att kommunerna uppgifter breddas till att i högre grad inkludera t.ex. hälso- och sjukvård, kommunikationer, kulturpolitik och miljöfrågor. Kommunalförbund kan i denna modell bildas genom indirekta val och länsstyrelserna kan behålla sina tillsynsuppgifter som statlig företrädare.

Regionalt folkstyre är den mest omdanande modellen. Det innebär att ansvaret för de offentliga uppgifterna läggs på självstyrande och direktvalda regionala organ som regionfullmäktige eller länsparlament. I Skåne och Kalmar har man t.ex. bildat regionförbund på försök.

Institutionella reformer ger nya möjligheter men kräver också en omställning av de inblandade aktörerna. Generellt sett finns ett spänningsfält mellan regionalt folkstyre och regionalt statligt ansvar, och den generella bilden kompliceras av att kommunerna fått en allt större roll på en rad politikområden.

En annan viktig aspekt är samordning. Samordningsfrågan har utgjort ett av de viktigare administrativa problemen i utformningen av svensk regionalpolitik och i de skilda reformer som gjorts av länsförvaltningen. Viss forskning om samordning betonar jämvikt där aktörerna kompletterar varandra, medan annan betonar hierarki och auktoritet. I Sverige har varje län utvecklat egna specifika traditioner för samordning och de samordningskonflikter som finns vilar ofta på historiska erfarenheter där motsättningar speglar traditionella spänningsförhållanden (Johansson, 1995).

Samordningen i regionala nätverk påverkas av regionmyndighetens påverkan på flödena av resurser, information, beslutstillfällen och aktörer i de regionala nätverken. De svenska länsstyrelserna har en samordnande och påverkande roll i hög grad. De senares förmåga till att utnyttja lagstiftningsinstrument, finansiella bidrag och administrativt stöd påverkar i hög grad förutsättningarna för en bra samordning i de regionala nätverken, och ger därmed en strategisk roll för regional utveckling och förändring.

3.5.5 Vad karakteriserar den ”goda regionen” enligt statsvetenskapen?

Den normativa analysen av regional utveckling utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv behandlar huvudsakligen frågan vad som kan kategoriseras som god länspolitik, dvs. vad som bidrar till framgångar eller misslyckanden. Regionforskningen har ett relativt stort policyintresse för frågor som berör näringslivsutveckling, infrastruktur och teknikfrågor, men dessa normativa frågor utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv har kommit i skymundan.

Johansson (1995) lyfter fram de mest betydelsefulla ståndpunkterna inom den samhällsvetenskapliga forskningen om vad som är ”den goda regionen” och landar i följande fyra teser:

- tesen om regionernas Europa
- tesen om regionen som kreativ tillväxtpol
- tesen om regionen som sociokulturell enhet
- tesen om regionen som administrativ institution

Tesen om regionernas Europa har delvis förklarats ovan. Den bygger på att nationalstatens roll minskar och regionernas ökar i betydelse. Nationalstaten överlämnar delar av sin makt till en politisk organisering på europainivå.

Empiriskt får tesen stöd i den meningen att det skett en betydande regionalisering i Västeuropa under de senaste 10-20 åren. EU ger regionbegreppet en uttalad roll i formuleringen av politiken. Nationalstaten har fortfarande en strategiskt viktig roll i denna politik, men tesen om regionernas Europa står sig trots det stark i dagens debatt och regionforskning, främst genom att den är slagkraftig och visionär.

Tesen om regionen som kreativ tillväxtpool bygger på traditionell regionforskning. I det statsvetenskapliga perspektivet bygger denna tes på att respektive region genom politisk styrning kan påverka de komparativa fördelarna genom satsningar som inte mark-

naden förmår utveckla. Andersson (1985) använder begreppet k-region för att symbolisera den framgångsrika regionen. "K" står för kunskap, kreativitet, kompetens, kultur och kommunikationer. En positiv regionutveckling i en k-region bygger enligt denna forskningsinriktning på länkarna mellan universitet och näringsliv samt de spridningseffekter som den förväntade tillväxten genererar. Tesen om k-regionen har utökats med tankegångar om en s.k. infrastrukturbaserad region. Det är en region där man utvecklar basmiljöer som stimulerar till nylokalisering av kunskapsföretag.

Ovanstående teser är delvis besläktade. Tesen om "Regionen som tillväxtpool" har dock en ekonomisk utgångspunkt i jämförelse med tesen om "Regionernas Europa" som huvudsakligen bygger på politiska resonemang.

Tesen om "Regionen som tillväxtpool" ger dock nationalstaten en betydelsefull roll för att bygga kreativa regioner. Många politiska projekt bygger på denna ansats, t.ex. Öresundsbron, Dennis-paketet och diverse flygplatsatsningar. Forskningen på detta område har varit mycket handlingsinriktad och ofta utformats i samarbete med betydelsefulla regionalpolitiska aktörer. Under 1980-talet präglade denna tes politiken i hög grad. Den har dock även givit upphov till kritik där man hävdade att den varit alltför allomfattande, alltför ensidigt pekat ut en enda utvecklingsväg och haft anspråk på att inneha en allmängiltig utvecklingsteori.

En alternativ teoribildning som haft stor inflytande är *tesen om regionen som sociokulturell enhet*. Den bygger på statsvetaren Robert D. Putnams teorier. Han menar att regioner med ett stort sociokulturellt kapital har varit de mest framgångsrika (Putnam, 1993). Med sociokulturellt kapital menas t.ex. organisationsliv, tidningsläsande, kulturell aktivitet och studieförbund. Idén är egentligen inte Putnams uppfinning; regionforskare som arbetat med teorier om framgångsrik regional självförtroende har traditionellt byggt sina resonemang på en väl utvecklad kultur och identitet i det regionala samhällslivet.

Putnams analyser bygger på de regionala reformer som genomfördes under 1970- och 1980-talen i Italien. Han kommer fram till att vissa regioner varit betydligt mer framgångsrika än andra i att

lyckas genomföra olika politiska program. Putnam anger tre skillnader som förklarar dessa skillnader i framgång. Den första förklaringen pekar ut de socioekonomiska faktorerna. Vissa regioner har en mer välutbildad arbetskraft, bättre infrastruktur och en snabbare ekonomisk tillväxt. Putnam argumenterar för att dessa förutsättningar gör regionen bättre rustad att bedriva en effektiv politik, men han hävdar att även regioner med en jämförbar socioekonomisk kapacitet uppvisar stora skillnader i politisk effektivitet. Hans huvudsakliga poäng är därför att de politiska institutionerna kan skilja i effektivitet beroende på sociokulturella faktorer, och att detta har en stor påverkan på förmågan att bedriva en framgångsrik politik.

Putnam finner att både kvantitativa och kvalitativa undersökningar utförda under en 20-årsperiod ger stöd för att sociokulturella faktorer har det avgjort största förklaringsvärdet. Nästa fråga blir då att undersöka vilka dessa sociokulturella faktorer är. Putnam sammanfattar dem som ett starkt "civic community" och definierar detta som ett aktivt, tolerant, jämlikt och organiserat medborgarskap. Ett medborgerligt engagemang och samhällsintresse är en hörnpelare. Motsatsen till detta är att maximera det kortsiktiga egenintresset och förutsätta att andra gör likadant. Politisk jämlikhet är en annan hörnpelare, dvs. samhället hålls samman av institutioner med horisontella, samarbetande och inte auktoritära relationer. Den tredje viktiga faktorn är solidaritet och tolerans. Medborgarna är inte bara aktiva, de respekterar även varandras åsikter och olikheter. Sist men definitivt inte minst är ett rikt organisationsliv en viktig faktor. De sociala aktiviteterna är viktiga, även om aktiviteterna i sig inte är politiska. Som Putnam uttrycker det "ju fler kyrkokörer, desto mer ekonomisk framgång".

Putnam konstruerar ett index på ett antal olika faktorer och studerar deras förklaringsvärde för framgång. Han finner att en regions sociokulturella kapital är den avgörande faktorn. Detta har ett betydligt högre förklaringsvärde för regionens framgång än faktorer som urbaniseringsgrad, utbildningsnivå, social stabilitet, politisk konfliktgrad eller partipolitisk majoritet.

Den intressanta frågan utifrån dessa resultat är då hur det sociokulturella kapitalet kan byggas upp i de regioner som inte redan har det. Putnam lämnar denna fråga tämligen obesvarad. Inom den regionforskning som behandlat frågorna om regional självutveckling finns det en relativt omfattande forskning om hur regional självförtroende och utveckling kan åstadkommas. Den är påverkad av Putnam men betonar just självförtroendet i högre grad. Förgrundsfigurer är forskare som t.ex. Johan Galtung som har definierat självutveckling i termer av självrespekt, självförtroende och oräddhet-osårbarhet. Johannisson (1994) beskriver företagande och anser att det inte enbart är en rationell verksamhet för att maximera materiella värden, utan en verksamhet till stor del driven av människors vilja att skapa en meningsfull tillvaro. I den här ansatsen spelar de sociala och kulturella resurserna i en region en stor roll för företagande och ekonomisk utveckling. Johannisson liknar de dynamiska industriregionerna vid ett brödraskap där företagen själva organiserar sina affärer, men brödraskapet erbjuder legitimitet och självförtroende.

Slutsatsen av både Putnam och den skandinaviska regionforskningen är således att ekonomisk rationalitet och politisk effektivitet inte är tillräckligt. Det krävs gemenskap och ett aktivt medborgerligt engagemang för regional utveckling. Inga teoribildningar ger dock tillfredsställande strategier för hur det sociokulturella kapitalet skall skapas, och risken är att en styrning ovanifrån kväver de självständiga processerna. Putnam själv diskuterar risken att den sociokulturella miljön som skapats under mycket lång tid är svår att förändra. Regionforskningens självförtroendeteoriker är betydligt mer handlingsinriktade, och har trots svag teoretisk grund presenterat handlingsplaner som syftar till att skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling. Åtgärderna är dock traditionella och handlar om att utveckla stödformer för t.ex. råvaruförädling, satsning på utbyte mellan högskola och regionalt näringsliv, kreditförtroendescentra etc.

Tesen om regionen som administrativ institution hävdar i motsats till detta, att det inte finns någon dominerande teori för positiv regionutveckling. Strategier för en positiv utveckling är i stället

starkt kontextuella, dvs. de ser olikartade ut beroende på t.ex. politiskt system, rådande normsystem och eko-nomisk konjunktur.

Den här tesen har i stället utgångspunkten att en positiv regionutveckling beror på hur de regionala institutionerna kan hantera en komplex och föränderlig omgivning. Dessa omgivningsbaserade utmaningar är t.ex. internationaliseringen, EU, strukturomvandling, nya produktionsmönster och informationsteknologins betydelse. Institution definieras brett i denna tes; allt från mer renodlade politiska organisationsformer till normer och beteendemönster i nätverk.

I tesen om regionen som administrativ institution ses regioner som ”mellanivå” vars institutioner hanterar och samordnar aktiviteter och resurser både horisontellt och vertikalt. Regionerna blir då ett instrument för att hantera en mycket bred uppsättning frågor, allt från att lösa akuta näringslivskriser till att initiera infrastrukturprojekt och bedriva långsiktig samhällsplanering. En rad olika aktörer hanterar dessa frågor och arbetssätten behöver vara både proaktiva och reaktiva. De regionala offentliga myndigheterna behöver också vara marknadsmässiga och ha en affärsmässig attityd, samtidigt som de bör ha en förvaltande attityd i myndighetsutövningen för att garantera jämlikhets- och rättssäkerhetskravet.

Förmågan att åstadkomma en god regional utveckling påverkas av den administrativa kapaciteten att klara de här olika rollerna. I litteraturen på detta område betonas institutionernas förändringskapacitet, deras anpassningsförmåga, förhandlingsskicklighet, samordningsförmåga och inlärningskapacitet.

Vissa forskare har analyserat begreppet ”institutional learning” och de fall där man bedrivit regionpolitik med relativt lösliga projektgrupper. Man har funnit att strukturen och styrmedlen förfinas och anpassas kontinuerligt med denna struktur, vilket förädlade den institutionella strukturen till nytta för utvecklingsarbetet. Några slutsatser från forskningen om hur regional organisation och styrning skapar utveckling är att de regionala myndigheterna spelar en viktig roll för att både samordna, ge legitimitet och driva frågor. I detta sammanhang är det enligt statsvetenskapens insikter viktigt att stärka den demokratiska legitimiteten i regionen. Detta

argument bygger till stora delar på Putnams teser om det aktiva medborgarskapet och samhällsengagemangets betydelse.

Även den statsvetenskapliga forskningen visar att geografin har betydelse också i en tid av moderna kommunikationsmöjligheter. Uppfattningen att geografin har förlorat i betydelse i takt med informationsteknologin framväxt kan behöva modifieras genom att territoriet ändå visat sig spela roll och vara en grundläggande enhet för identifikation och interaktion.

3.6 Vetenskapen har landat i ”mjuka” förklaringsfaktorer

Inom geografin har teorierna för att förklara geografiska skillnader i ekonomisk aktivitet utvecklats till att alltmer handla om lärande, innovationer och entreprenörskap, i stället för som tidigare huvudsakligen fokusera på transportkostnader, råvaror och andra fysiska förutsättningar. Denna utveckling delar geografin med alla de andra discipliner som studerats ovan. Nationalekonomin betonar t.ex. inte enbart arbetskraft och kapital utan även humankapitalets icke avtagande värde i tillväxtprocessen, och statsvetenskapen betonar inte enbart de formella institutionerna utan även det sociala kapitalets betydelse.

I den bemärkelsen är forskningen ”överens” om vad som är viktigt i en process för regional utveckling och tillväxt. Den traditionella motsättningen om huruvida utvecklingen ger konvergens eller divergens lever kvar fast på en ”högre nivå”, dvs. mer i form av en medvetenhet att dessa processer finns samtidigt och de mekanismer som ligger bakom.

En svår fråga för forskningen är inte enbart att identifiera de kritiska faktorerna i processen för regional utveckling, utan också vad som är möjligt att påverka med politiska medel. Kompetens är en viktig faktor, men tillväxt bygger på mer än initial kompetens; det kräver bl.a. också en positiv attityd till både lärande och förändring. Politik för teknologispredning är ett förslag som förts fram (Maskell, Eskelinen et al. 1998), men de regionalpolitiskt priorite-

rade regionerna även skall kunna ta emot och göra något av den spridda teknologin. Detta kräver såväl kunskap och entreprenöranda som ett klimat som stimulerar kompetensutveckling och innovationer.

4 Den svenska regionalpolitikens utveckling

4.1 Utvecklingen av regionalpolitiken har gått hand i hand med regionforskningen

4.1.1 Redan tidigt framkom grundläggande motsättningar

Den svenska politiken har under hela 1900-talet diskuterat motsättningen mellan den ekonomiskt nödvändiga tillväxten och den önskvärda regionala utvecklingen. Under vissa tider har den övergripande fokuseringen varit tillväxten, medan andra tider har karakteriserats av en skarpare argumentation för att verksamheter och livsvillkor bör vara mer jämt fördelade geografiskt. Diskussionen har grundats i variationer i den ekonomiska utvecklingen, men även i olika åsikter om till vilken grad en befolkningskoncentration är nödvändig och acceptabel.

Regionalpolitikens problematik har traditionellt formulerats i termer av befolkningsutveckling och man har utifrån det diskuterat den ekonomiska tillväxten och dess fördelning. I slutet av 1930-talet diskuterades flitigt problemen med näringslivets lokalisering, landsbygdens avfolkning, norrlandsproblemen och arbetslöshetens ojämna fördelning. Urbaniseringsprocessen och glesbygdsproble-

men hade skärpts genom de ökade antalet friställda i spåren på jord- och skogsbrukets rationalisering. Man strävade efter den ”naturliga jämvikten mellan stad och landsbygd”. Generellt sett var man dock ändå relativt optimistisk inför framtiden genom naturresursernas fördelning och kommunikationsmöjligheterna. Lägre löner, tomtpriser och andra levnadsbetingelser ansågs också kunna bidra till attraktiviteten i periferin. De största förhoppningarna knöts till småföretagens möjligheter i dessa regioner.

Den politiska debatten betonade vid denna tid att en viss urbanisering och koncentration kan vara nödvändig av ekonomiska skäl. De frågor som diskuterades var därför hur stor del av befolkningen som det var önskvärt att ha kvar på landsbygden och hur hög grad av koncentration som var nödvändig av ekonomiska skäl (Elander, 1978).

Flykten från landsbygden sågs som ett problem av samtliga politiska partier, men åtgärderna var mer eller mindre drastiska. Norrlandsutredningarna avlöste varandra under hela första halvan av 1900-talet. Problemen var särskilt påtagliga i Norrbotten. Enligt vissa socialdemokrater var en socialisering av näringslivet där den enda lösningen, medan andra i stället förordade att Norrbotten hade ett ”naturligt folköverskott” som måste flytta genom de bristfälliga förutsättningarna för differentierat näringsliv. Från kommunistiskt håll ansåg man det nödvändigt att generellt decentralisera industrin till landsbygden, vilket enbart skulle vara möjligt om den ägdes av staten (Elander, 1978).

Regionala problem är således en fråga som uppmärksammas tidigt i politiken. Deras orsak var strukturomvandlingen och diskussionen rörde inflyttningen till städer och industriorter från landsbygden i allmänhet och från Norrland i synnerhet. De åtgärder som förordades växlade mellan partierna, beroende på till vilken grad man tyckte att marknadsmekanismernas process mot koncentration var acceptabel.

4.1.2 Balansgången mellan politik för arbetskraftens rörlighet och politik för lokalisering

Balansgången mellan åtgärder för att motverka avfolkningen och den ekonomiska utvecklingens behov av koncentration präglar de följande decenniernas lokaliseringspolitik. I 1940-talets politiska argumentation förespråkar man ett samarbete mellan myndigheter och industriintressen för att arbetskraften skulle kunna sysselsättas på hemorten. Man ville påverka industrins lokalisering för att uppnå geografisk spridning av befolkningen. Önskemålen om lokalisering skulle dock inte inkräkta på företagets lönsamhet; att enbart ta hänsyn till den aktuella bosättningen ansågs inte rationellt.

Socialdemokraterna antog generellt vid denna tidpunkt även en starkt positiv hållning till arbetskraftens rörlighet. I efterkrigsprogrammet uttalades att staten skulle underlätta en önskvärd rörlighet genom t.ex. omskolning och flyttningsbidrag. Detta skulle ske i kombination med planmässig samverkan mellan offentliga och privata aktörer i lokaliseringsfrågor (Elander, 1978).

I mitten av 1940-talet ändras "samverkan" mellan myndigheter och industri till högre grad av "dirigering" för att åstadkomma ett näringsliv som är jämnt fördelat över landet och undvika såväl alltför små orter som alltför stora. Om vissa privata aktörerna för att fortleva kräver stor koncentration var detta dock acceptabelt.

Kommunisterna framhävde sin egen syn på balansen mellan tillväxtens behov av koncentration och önskemålen om en jämnt fördelad befolkning. Man ansåg att de regionala problemen hade sin grund i att staden och borgarklassen exploaterade landsbygden. Det var ett centralt mål att upphäva denna motsättning och lösa upp de större städerna och sprida ut dem.

Den socialdemokratiska politiken tog generellt sett avstånd från dessa kommunistiska resonemang och förordade en balansgång mellan koncentration och geografiskt utspridd lokalisering. Man inriktade sig på en konsumtions- eller fördelningsocialism där ett "effektivt näringsliv" (som senare blev "tillväxt") och full syssel-

sättning, var nödvändiga båda två i en reformpolitik med målen höjd levnadsstandard och rättvis fördelning.

4.1.3 Tillväxt först och fördelning sen

De följande decennierna är den politiska prioriteringen ekonomisk effektivitet och tillväxt som sedan fördelas för att uppnå jämnt fördelade konsumtionsmöjligheter och rättigheten att kunna bo och verka var man vill. En ny lokaliseringpolitisk proposition lades fram 1964. Den föregicks av två utredningar som fått principiell vikt; den s.k. Näslundska utredningen och den s.k. Eckerbergiska utredningen. Bakom den Näslundska utredningen ligger byggnadsregleringens avskaffande, vilket befarades leda till en allt större avfolkning av landsbygden.

Både problemen och recepten känns igen från tidigare decennier. För att nå maximal tillväxt är medlet att främja arbetskraftens rörlighet, samtidigt som lokaliseringpolitiken motverkar att inte landsbygden avfolkas i alltför hög grad. Utredningen föreslår lokaliseringsstöd och förbättrad regional planering för att kunna ge underlag för lokaliseringsbeslut. I mitten av 1960-talet inrättades Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). Syftet med ERU var att genom utredningar och forskning öka kunskapen att förstå sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den önskvärda regionala utvecklingen.

I spåren av den Näslundska utredningen följde en intensiv debatt om huruvida tillväxt krävde koncentration, och vad regionalpolitiska åtgärder skulle innebära för tillväxten. En studie av Gunnar Törnqvists som åtföljde utredningen fastslår att det för ungefär hälften av industrin finns stor valfrihet vad gäller lokalisering, dvs. verksamheten kan lokaliseras var som helst utan att tillväxten blir lidande. Detta låg till grund för den subventionspolitik som därefter började tillämpas.

Även den Eckerbergiska utredningen hävdade att man inte alls måste acceptera en storstadsexpansion för att kunna ha den standard som önskas. Enligt utredningen är det möjligt att flytta ut ett

90-tal statliga verksamheter. Detta utsattes dock för sådan kritik att det skulle komma att dröja ända till 1970-talet innan utlokaliseringar skulle komma att genomföras i någon större utsträckning.

4.1.4 En kraftfull regionalpolitik inriktad på fördelning växer fram

Riksdagsbeslutet 1964 brukar betraktas som lokaliseringens egentliga genombrott i Sverige. Åtgärder i form av lokaliseringstöd och subventioner kom att utnyttjas mera intensivt. Ideologin gick en balansgång mellan rörlighetsbefrämjande och lokaliseringpåverkan. Syftet var att göra det möjligt för alla att leva och bo där de ville på likartade villkor, samtidigt som rörlighet krävdes av arbetskraften för att främja tillväxten.

Sverige präglades under denna tid av planeringsoptimism och den sociala ingenjörskonsten stod högt i kurs. Jämlikhet och solidaritet var styrande värden och samhället ansågs kraftfullt nog för att vrida utvecklingen i önskad riktning och att förmå industrin att flytta dit folk ville bo.

Den senare halvan av 1960-talet karakteriserades av ”det stora raset”. Från 1965 till 1970 förlorade skogslänen nära 50 000 arbetstillfällen. I slutet på 1960-talet inleddes därför en ”näringspolitisk offensiv”. Dess konkreta förslag var dock blygsamma och gick ut på en ökad satsning av statligt företagande och en statlig investeringsbank.

Tron på den centrala maktens förmåga att styra utvecklingen levde vidare in på nästa decennium. I början av 1970-talet ökar kraven på en mer målmedveten och effektiv regionalpolitik. I 1970 års långtidsutredning hävdar man att det är felaktigt att först intressera sig för maximal produktion och därefter – när de negativa konsekvenserna uppkommit – ta till sociala reformer för att åtgärda dessa. Man föreslår i stället en regionalpolitik som gör att problemen inte uppstår. Inom LO kritiserar även BNP-måttet som alltför ensidigt och man anser att det borde kompletteras med sociala in-

dikatorer. Man argumenterar också mot rörlighetspolitiken och för att människor själva skall kunna välja var de vill bo och verka.

År 1972 lanseras den s.k. "Sverige-planen". I denna proposition uttalas att politikens mål är att tillfredsställa människors önskemål och behov. Regionalpolitiken är inte längre en politik för tillväxt utan för att förbättra vissa gruppers välfärd. Bakgrunden till denna omsvängning är tilltron till att en ansvarsfull keynesiansk politik i övrigt automatiskt leder till en hög tillväxt. Ett antal år av god ekonomisk utveckling hade givit utrymme för att tillväxt mer eller mindre kunde tas för given.

I propositionen görs en genomgång av de politiska åtgärder som regeringen bedömer som strategiska för att uppnå de politiska målen. Bl.a. beskrivs ett konkret handlingsprogram som innebär att staten får en större påverkan på besluten i näringslivet, och på så sätt i högre grad kan styra den ekonomiska utvecklingen. Man slår fast att de kommunala och statliga organen ofta kommit in på ett alltför sent stadium, när företagen redan träffat sina beslut. Nu skall förändringar ske och samhällets överväganden skall komma in redan på planeringsstadiet för att anpassa näringslivets beslut till att stämma överens med människors krav på sysselsättning, service och livsmiljö. Man uttalar att "den tekniska och ekonomiska utvecklingen skall underordnas människornas behov och önskemål". Ett av de viktigare förslagen att ta ställning till är en plan för utveckling av den regionala strukturen. Centrala element i denna är befolkningsramar för länen och ortsklassificeringen.

Ortsklassificeringens teoretiska bakgrund är Perrouxs teorier om tillväxtpooler. Åtgärderna gick ut på en koncentrerad satsning på varandra sinsemellan relaterade industriföretag. Det förväntades resultera i en positiv regional utveckling genom stora spridningseffekter. De regionalpolitiska åtgärderna byggde även på Christal-lers teorier och anpassades till orternas nivå i ortshierarkin. I praktiken låg ortsklassificeringen till grund för fördelningen av offentliga investeringar och lokaliseringsstöd. Nyheten var den formella rangordningen av kommuner. Tidigare skedde prioriteringarna mer outtalat och sektorsvis. Detta gav upphov till debatt om vilka orter man satsade på. Framför allt kritiserade bl.a. Assar Lindbeck sys-

temet för att vara fokuserat på Norrlands inland och utesluta kuststäderna.

De utvalda orterna delades in i fyra huvudgrupper eller ortsklasser, där varje klass motsvarade en hierarkisk nivå. De skulle bilda noder i ett nätverkssystem och sprida positiva spridningseffekter genom de statliga injektionerna. De fyra nivåerna var storstadsområden, primära centra, regionala centra och kommuncentra. På varje nivå skulle nivåadekvata statliga satsningar göras.

Efter hand visade det sig dock att det var svårt att åstadkomma de adekvata satsningarna. Man tilldelade i alltför liten utsträckning den framlagda ortsplänen ett konkret innehåll, även på kommunal nivå (Bylund, 1996). Ortssystemklassificeringen togs bort ur regionalpolitiken 1982.

Vad man trots allt gjorde med ortssystemklassificeringen som grund var att skapa s.k. industricentra som skulle tjäna som stödjepunkter och innovationscentra. Förebilden var de s.k. Industrial Estates i England som skapats för att underlätta tillkomsten av småföretag genom närhet och samverkan. Man byggde industrilokaler och ställde dem till förfogande till låg kostnad. Industricentra betydde mycket för de orter som fick dem, men den förda politiken var samtidigt dödsstöten för de orter som inte fick stöd.

4.1.5 De regionala problemen förändras

Från slutet på 1970-talet förändrades den regionalpolitiska debatten. Regionalpolitiken hade vuxit fram som ett svar på de regionala problem som hade sin grund i övergången från jordbrukssamhället till industrisamhället. Denna övergång hade nu spelat ut sin roll, och det stod alltmer klart att industrin inte längre var den näringsgren som kunde erbjuda nya arbetstillfällen. Den offentliga sektorns möjligheter att expandera kom i stället att ägnas större regionalpolitiskt intresse. Vård och omsorgstjänster var verksamheter som kunde växa där människor bodde. Genom 1977 års högskole-reform började även den högre utbildningen att användas som regionalpolitisk åtgärd i större skala.

Utvecklingen i slutet av 1970-talet präglades av en regionalpolitisk förvirring. Mattan drogs bort under fötterna på regionalpolitikens fokus på landsbygdens avfolkning. Befolkningstalen stabiliserades på alla regionala nivåer och det fanns inte längre någon problematisk befolkningsomflyttning.

Lågkonjunkturen i början på 1980-talet räddade förvirringen. Ett nytt regionalt problem kunde skönjas, nämligen effekterna av den internationella konkurrensen och strukturomvandlingen. Det hade redan under 1970-talet blivit allt tydligare att den internationella konkurrensen hade avgörande inverkan på den ekonomiska utvecklingen. Internationaliseringen gjorde att regionalpolitiken inte längre gick ut på att fördela tillväxt. I stället resulterade strukturomvandlingen i krav på politiken att försöka lösa akuta problem i befintliga verksamheter och att initiera och stödja nyföretagande i de utpekade regionerna. Regionalpolitiken blev således ett medel att lindra de regionala konsekvenserna av strukturomvandlingen.

De nya regionalpolitiska problemen hade än annan karaktär än de ursprungliga. De kunde uppstå med kort varsel och kunde få en dramatisk omfattning på orten. Dessutom drabbade det ofta traditionella industriorter utanför de regioner som sedan lokaliseringens införande varit föremål för stödåtgärder. I 1982 års proposition om regionalpolitiken fördjupades och befästes denna problembild. Den regionala problematiken bestod främst av lokala och regionala sysselsättningskriser förorsakade av strukturomvandlingen.

I 1990 års proposition har regeringen gett upp att formulera huvuddragen i de regionala problemen och fokuserar i stället på vilka regioner som har problem. Man konstaterar att förutsättningarna generellt är mer ofördelaktiga i norra Sverige. Denna problemformulering innehåller ett nytt element enligt Jan-Evert Nilsson (1996). De regionalpolitiska problemet knyts inte längre till det traditionella strukturomvandlingsproblemet – från jord- och skogsbruk till industri eller omvandling inom industrin - utan till förutsättningar och egenskaper hos ett geografiskt område.

I dag skulle man kunna hävda att regionalpolitiken kan knytas till en ny strukturomvandlingsprocess; den mot ett kunskapsin-

tensivt näringsliv med betoning på lärande. Analysen bakom regionalpolitiken bör i dessa fall fokusera på förutsättningarna utifrån dessa verksamheters behov. Klusterteorierna visar att geografisk koncentration är en fördel för dessa verksamheter, vilket kan ge det gamla regionalpolitiska dilemmat med tillväxtens krav på koncentration kontra den önskvärda regionala fördelningen, ett nytt ansikte.

4.2 Den stora och lilla regionalpolitiken i dag - en politik för utjämning eller en politik för tillväxt?

4.2.1 Den regionala bilden

Storstadslänens befolkning har ökat sedan början på 1970-talet, men allra mest har Stockholms län ökat (11 respektive 20 %). Skogslänens invånarantal har däremot stagnerat kring 1970 års nivå. Under senare år har den här utvecklingen accentuerats. Utvecklingen har varit mer ogynnsam för skogslänen under 1995-97 än mellan 1986-94.

Om man ser till befolkningsutvecklingen inom 108 lokala arbetsmarknadsregioner (indelning baserad på pendlingsmönster, NUTEK R 1997:10) så hade endast ett 10-tal regioner en mer nämnvärd befolkningstillväxt under 1995-97. Dessa var främst de tre storstadsregionerna och vissa universitets- och högskoleregioner. Det är huvudsakligen flyttmönster som förklarar befolkningsutvecklingen. Genom att det främst är yngre som flyttar blir även åldersfördelningen snedvriden. Också könsfördelningen förändras genom att fler kvinnor än män flyttar från glesbygdsområdena.

Om Sverige delas in i tätorter (mer än 3000 invånare), tätortsnära landsbygd (upp till 45 minuters pendlingsavstånd till tätort) samt glesbygd, så bor 68 % av Sveriges befolkning i tätorter. Cirka 30 % bor i tätortsnära landsbygd och endast 2 % i glesbygd. Got-

land och Jämtlands län har en majoritet av sin befolkning boende i tätortsnära landsbygd.

Arbetslöshetsnivåerna ökade dramatiskt i de flesta delar av landet under första halvan av 1990-talet. Arbetslösheten ökade ungefär likartat i länen fram till 1994, därefter har arbetslösheten i riket minskat medan den i skogslänen har fortsatt att öka. Inom stödområde 1 ökade andelen arbetslösa inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder från 6,7 till 16,2 % mellan 1990 och 1997. Motsvarande ökning för stödområde två var från 3,5 till 12,7 %. Om man studerar arbetsmarknadsregioner så varierade arbetslösheten (inklusive åtgärder) mellan 0,9 (Gnosjö) och 12,2 % (Pajala) år 1990. År 1996 varierade arbetslösheten mellan 4,2 (Gnosjö) och 23,7 % (Överkalix). Samtliga av det tjugotal arbetsmarknadsregioner som år 1997 uppvisade de högsta arbetslöshetsnivåerna ligger inom de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet (prop. 1997/98:62).

Det finns betydande skillnader mellan olika regioner när det gäller befolkningens utbildningsnivå. Skillnaderna är stora mellan länen, men än större mellan arbetsmarknadsregionerna. I närmare ett 50-tal arbetsmarknadsregioner ligger andelen med eftergymnasial utbildning minst tio procentenheter under riksgenomsnittet på cirka 27 %. Flertalet av dessa ligger inom regionalpolitiskt prioriterade områden.

Inom glesbygd och landsbygd är jordbruket fortfarande en betydande näring (8 % jämfört med 1 % i tätort). Den största skillnaden i näringsstrukturen i övrigt är att privata tjänster utgör en betydligt mindre andel av sysselsättningen i glesbygd jämfört med i tätort (13 jämfört med 19 %).

Under de senaste två decennierna har den största produktionsökningen skett i framför allt fyra områden:

- ett bälte igenom Götaland med Halmstad, Växjö och Kalmar,
- Stockholmsregionen inkl. Uppsala,
- de inre delarna av södra Norrland med bl.a. Falun/Borlänge och Östersund
- Luleå och Umeå.

En svagare utveckling märks i och kring gamla industriregioner med sammanhängande bälten i det småländska träindustriområdet runt Väneren, i Blekinge och i Bergslagen (SOU 1995:4).

Mönstret över den regionala produktionens utveckling uppvisar en klar arbetsfördelning. De tre storstadsregionerna har en högre andel av de mest kvalificerade funktionerna än vad som kan förklaras enbart av branschstrukturen. Den mindre kunskapskrävande produktionen förläggs till mer perifera områden. Arbetsmarknaden är mer koncentrerad än utbildningstillfällena. Detta har lett till en hög rörlighet hos de högutbildade och dessa svarar för en stor del av flyttströmmarna. Av de inflyttade till Stockholmsregionen har på senare år en större andel lågutbildade flyttat in, men dessa inflyttade har fortfarande ändå en betydligt högre utbildningsnivå än riksgenomsnittet (RTK, 1997).

NUTEK har försökt beräkna i vilken utsträckning olika regioner har lyckats utnyttja den potential som finns i tillgången till olika produktionsfaktorer, infrastruktur etc. (SOU 1995:4, bilaga 5). Enbart de befolkningsmässigt större regionerna avvek från den produktionsnivå som kunde förväntas, medan de mindre generellt producerar i enlighet med sina förutsättningar. Analysen pekar på att en region behöver uppnå en viss befolkningsmässig storlek, inte enbart täthet, för att lyckas. Det beror enligt NUTEK på att större arbetsmarknadsregioner är mindre specialiserade och mer robusta för förändringar. De regioner som de senaste 20 åren har haft den starkaste produktionstillväxten har över 75 000 invånare.

NUTEK gör även en regional nedbrytning av produktionsutvecklingen till 2010, givet olika antaganden. Scenarierna bygger på respektive regions branschammansättning, historiska omvandlings-

trend och generella förutsättningar. De regioner som uppvisar de bästa utvecklingsmöjligheterna är desamma som utvecklats väl de senaste decennierna. Tre typer av problemregioner kan urskiljas:

- De med en svag industriell omvandling t.ex. Bergslagen
- De med svaga utvecklingsförutsättningar beroende på svårigheter att skapa en fungerande lönearbetsmarknad vid omvandlingen från jordbrukssamhället t.ex. stora delar av Norrlands inland och östra Småland.
- De med dåligt utnyttjade förutsättningar och brist på effektivt resursutnyttjande t.ex. Malmöregionen.

Finansdepartementets beräkningar visar (prop 1998/99:100) att det inte finns indikationer på ökad spridning i ekonomisk standard under 1990-talet mellan personer som bor i olika delar av landet. Detta trots ekonomisk kris, hög arbetslöshet, budgetsanering och stor befolkningsomflyttning under denna period. Den ekonomiska standarden minskade mer i tillväxtregioner som storstäder och högskoleorter, än i småregioner och glesbygder mellan 1991-1996. En anledning till detta var befolkningsomflyttningar. Återhämtningen i ekonomin under senare år har gynnat boende i områden som drabbades hårdast 1991-1996, vilket resulterar i att spridningen på senaste tiden har ökat något.

Finansdepartementets beräkningar visar också att det är obetydliga skillnader, endast mellan 5 och 8 %, i ekonomisk standard efter boendekostnad och barnomsorgsavgift mellan boende i storstäder jämfört med de i småregioner respektive i glesbygdskommuner. Den ekonomiska välfärden i form av konsumtion av offentliga välfärdstjänster (barnomsorg, utbildning, äldreomsorg) har ökat mer i småregioner och glesbygder än i storstäder och högskoleorter 1993-1997.

Dessa resultat tyder på att man kan bo med likvärdigt välstånd i både glesbygd och storstad i Sverige. Slutsatsen blir att de olika formerna av fördelningssystem har en kraftig utjämnande funktion. Regionalpolitikens mål är dock inte enbart att fördela inkomsten, utan att även skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling.

4.2.2 Från fördelning till utveckling av resurser

I hela Norden har det under senare år skett en förskjutning av regionalpolitiken från fördelningspolitik till en alltmer tillväxtrelaterad regional politik. Den här inriktningen har inneburit en breddning av politikområdet, både innehållsmässigt och geografiskt. Innehållsmässigt har utvidgningen främst riktats mot det näringspolitiska området och kommunikationspolitiken, och geografiskt genom målsättningen att alla delar av landet skall utvecklas.

I regeringens proposition 1997/98:62 ”Regional tillväxt- för arbete och välfärd” är utgångspunkten för regionalpolitiken att den ”i fortsättningen måste bedrivas med större kraft för att stödja utvecklingen i de regioner som är särskilt utsatta och ge dem förutsättningar för utveckling och tillväxt”. Man pekar på befolkningsminskningarna i skogslänen och att budgetsaneringens effekter var särskilt svåra för regioner där den offentliga sektorn haft en relativt större betydelse för sysselsättningen. I propositionen hävdas att regionalpolitiken i dag står för minst lika stora utmaningar som när den infördes under 1960-talet.

Även om tillväxt är ett uttalat mål, anger man att de övergripande målen för regionalpolitiken är hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet. Det är en politik för utjämning av levnadsförhållandena mellan olika delar av Sverige där man skall ha rätt att bo var man vill med likartat välstånd. Den har utvecklats som en del av välfärdssamhället. Den klassiska debatten om valet mellan tillväxt och utjämning undviks genom att hävda att den ekonomiska tillväxten ökar genom att den tillväxtpotential som finns i varje region tillvaratas. Man slår fast att regionalpolitiken bedrivs av såväl samhällsekonomiska som fördelningspolitiska skäl. De samhällsekonomiska skälen är att samhällskapitalet genom de regionalpolitiska åtgärderna utnyttjas effektivare, och att en hög tillväxt där alla regioner bidrar är en förutsättning för ett fortsatt starkt välfärdssamhälle som omfattar hela landet.

Cirka 10 % av statsbudgeten för budgetåret 1998 - 72 miljarder kronor - bedöms ha betydelse för den regionala utvecklingen. År

1997 var motsvarande siffra 77 miljarder. Av dessa svarade arbetsmarknadspolitiken för cirka 23 miljarder, utbildningspolitiken för drygt 20 miljarder, jordbrukspolitiken för drygt 12 miljarder, transportsektorn för cirka 10,5 miljarder, närings- och handelspolitiken för cirka 1 miljard, miljöpolitiken för cirka 1 miljard och regionalpolitiken för cirka 3,5 miljarder.

Regionalpolitiken delas ofta upp i den "stora" och den "lilla" regionalpolitiken. Den stora regionalpolitiken omfattar insatser inom kommunikations-, kultur- och utbildningspolitiken samt de statliga bidrags- och utjämningsystemet i kommunsektorn. Även vissa av EU:s strukturfonder hör till denna kategori. Den här delen av regionalpolitiken omfattar närmare 70 miljarder kronor. Den "lilla" regionalpolitiken består av olika former av stöd till näringslivet och för kostnaderna för medfinansieringen av EU:s strukturfondsprojekt.

Regionalpolitiken och näringspolitiken har närmats. Dessutom har regionalpolitiken blivit mer regionaliserad. Dessa förändringar ställer nya krav både på den centrala statsmaktens och regionernas institutioner. Det anges i propositionen att regional utveckling i ökad utsträckning skall bygga på fördjupade strategier inom varje län och sektorsövergripande näringspolitiska insatser. Ett av förslagen är en ny regional näringspolitik. Denna politik skall samordna åtgärder inom olika politikområden och så mycket de går anpassa dessa till de regionala förutsättningar. Det är en utpräglat tillväxtinriktad politik, som enligt propositionen skall utformas "utifrån insikten om bygdernas och regionernas växande betydelse som bas för Sveriges ekonomiska tillväxt".

Det mest stabila genom åren i den "lilla" regionalpolitiken har varit medlen även om målen har växlat. Fortfarande utgör lokaliseringarbidrag, sysselsättningsstöd och transportbidrag viktiga ingredienser. Om man ser till medlen är den "lilla" regionalpolitikens huvudsyfte att stimulera näringslivet i vissa utpekade områden. Bylund (1996) propagerar för att någon typ av ortssystempolitik kommer tillbaka. Inte i den tidigare formen som präglades av ett uppifrån perspektiv, utan en som byggs upp från gräsrotsnivå.

4.2.3 Nya strukturer skall ge bättre samordning och demokratisk förankring

Kritiken mot den bristande samordningen bland alla de aktörer som är involverade i regional utveckling, och bristerna i den demokratiska förankring som finns för dessa processer har givit upphov till ett flertal åtgärder och organisationsförändringar.

För att få bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningfrämjande åtgärder tar man nu fram regionala tillväxtavtal. Länsstyrelserna och självstyrelseorganen initierar, driver och samordnar arbetet, som sker i tre etapper. Under den första och andra etappen görs en analys av regionens styrkor och svagheter som ligger till grund för ett program med mål, prioriteringar, genomförande och möjlig finansiering. I den sista fasen genomförs förhandlingar mellan statens företrädare och övriga aktörer om det slutliga innehållet och finansieringen. De första tillväxtavtalen skall träda i kraft år 2000 och löpa under tre år.

Länsstyrelserna fick i det regionalpolitiska beslut som kom 1994 i uppdrag att i samverkan med övriga aktörer i länet utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling. NUTEK analyserar processen för dessa länsstrategier (R 1997:11) och anser att arbetet genomförts på ett ambitiöst sätt med bred uppslutning i länen. Betoningen har legat på ett processinriktat arbetssätt och samverkan mellan länens aktörer. Strategierna i de olika länen liknar varandra innehållsmässigt, vilket kan tolkas som att de inte fullt ut tagit vara på eller tillräckligt djupgående analyserat de specifika förutsättningarna.

Regional försöksverksamhet har påbörjats i Kalmar, Skåne och Gotland. I dessa försökslän har det regional utvecklingsansvaret och vissa andra statliga uppgifter överförts till ett regionalt självstyrelseorgan. I Gotlands län är det kommunen som utgör självstyrelseorganet. I Kalmar och Skåne är det nybildade regionförbund med företrädare för kommuner och landsting, men med vissa skillnader i den politiska organisationen. I Skåne sammanföll försöksverksamheten med länsammanslagningen och förberedelser för ett sammanslaget landsting.

Syftet med självstyrelseorganen är att förbättra både samordningen och den demokratiska förankringen i regionerna. Vägen till denna försöksverksamhet har varit lång och en enhetlig lösning kunde inte införas i landet utan stort motstånd, därav en försöksverksamhet i de län som var intresserade. Bakgrunden är det demokratiska underskottet och den "regionala röran" som kommer sig av att allt fler uppgifter i regionerna hanteras av en mängd olika aktörer; länsförvaltningen, landstingen, kommunerna i olika konstellationer och samverkansorgan. Statskontoret anser att de nya självstyrelseorganen snabbt kommit igång med verksamheten (Statskontoret 1998).

4.2.4 Några viktiga regionalpolitiska områden

Det är i första hand inte åtgärderna inom statsbudgetens utgiftsområde för "Regional utjämning och utveckling" som är avgörande för den regionala utvecklingen. De regionala effekterna inom ramen för den "stora" regionalpolitiken är än större.

Utbildningsområdet anses ofta i hög grad påverka utvecklingen i landets olika delar. Bakgrunden är den regionala obalansen i befolkningens utbildningsnivå mellan olika delar av landet, och högskolans roll som motor i utvecklingen.

Motiven till de regionala högskolorna har förändrats. När universiteten i t.ex. Linköping och Umeå etablerades var motiven att ta tillvara den begåvningsreserv som kunde utnyttjas med en ökad tillgänglighet. Perspektivet var således nationellt. I dag betonas i stället kompetensförsörjningen till regionens näringsliv. En ökad tonvikt har också lagts vid lokala forskningens betydelse för regionens utveckling.

De effekter som brukar betonas är effekter på sysselsättningen och den lokala ekonomin, ökningen av antal nybörjare vid universitet och högskolor, spridningen av kompetens till omgivningens näringsliv, magneteffekt, dvs. nya etableringar, avknoppningar från högskoleanställda som startar företag, och påverkan på det sociokulturella klimatet. I SOU 1997:13 görs en genomgång av respektive dimension. Den sammantagna bilden är att de regionala

högskolorna och universiteten spelat en stor roll för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i regionen, men endast i mindre grad påverkat de lokala ungdomarnas benägenhet till att bedriva högre studier. Den har också haft central betydelse för möjligheterna att rekrytera ung och välutbildad arbetskraft till en kommun och haft betydelse för att öka utbildningsnivån i det regionala näringslivet. Högskolorna spelar en betydelsefull roll som samarbetspartner till näringslivet framförallt inom elektronik och data.

Kommunförbundet (1999) kommer till en delvis annan slutsats. De visar i en utredning att de regionala högskolorna inte har inneburit positiva flyttströmmar till högskoleorterna. Inte ens hälften av landets högskoleorter hade ett positivt flyttnetto under 1997. Högskoleorterna hade i början av 1990-talet ett positivt flyttnetto, men detta har därefter förbytts till det omvända. Man vet dock inte hur utvecklingen skulle ha blivit om de regionala högskolorna inte funnits.

Flyttströmmarna har gått till storstadsområdena. Nettoinflyttningen till Stockholmsregionen uppgick 1997 till närmare 13 000 personer. Stockholms kompetenskrävande näringsliv är beroende av denna inflyttning. I regionen rekryteras nära hälften av den högskoleutbildade arbetskraften från andra län genom nettoinflyttningen (RTK 1999).

En kritik mot de regionala högskolorna som framhållits av bl.a. Andersson (1999) är att sysselsättnings- och tillväxteffekterna skulle kunna bli större om forskningsresurser i stället skulle koncentreras. Vid universiteten och de större högskolorna finns forskningsprojekt som på sikt skulle kunna leda till en bestående sysselsättning för landet, men som nu får stryka på foten genom att de regionala högskolorna prioriteras.

Infrastruktur och kommunikationspolitiken är ett väsentligt inslag i den "stora" regionalpolitiken. Det gäller framför allt vägar, järnvägar och flygplatser. Länsstyrelserna har ansvaret för att samordna och förankra regionala åtgärder efter olika behov och förutsättningar. Knappt hälften av de medel som investeras i vägar disponeras i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Det kan diskuteras i varje enskilt fall om skälen för åtgärderna är fördel-

ningspolitiska eller förväntas bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet och tillväxt. Enligt Andersson (1999) tycks Vägverket och Banverket i ringa grad ha vägletts av samhällsekonomiska kalkyler i sina beslutsunderlag. Han hävdar att regeringens satsningar på stora och dyrbara infrastrukturprojekt riskerar att präglas av godtycke genom bristen på allsidiga beslutsunderlag i form av tillförlitliga samhällsekonomiska bedömningar.

4.2.5 I stödområden och glesbygd vill man kunna utnyttja sin kraft, vilja och kompetens

Glesbygds- och landsbygdspolitiken anses vara en viktig del av dagens regionalpolitik. Särskilda åtgärder riktas därför mot glesbygden och skärgården. Landsbygdsstödet skapade under budgetåret 1995/96 cirka 5 100 arbetstillfällen till en genomsnittlig kostnad av 111 000 kronor per arbetstillfälle och år. Detta anses vara en relativt effektiv stödform.

De delar av Sverige som har "geografiska lägesnackdelar" och andra långsiktiga regionalpolitiska problem är inordnade i stödområden, benämnda 1 och 2 samt tillfälliga stödområden. Stödområdesindelningen bestäms numera av EU:s regler. Huvudprincipen för stödområdena är att de skall bedömas utifrån hur svåra och långsiktiga de regionalpolitiska problemen är, och de skall vara de mest utsatta. Stödområdena omfattar cirka 13 procent av Sveriges befolkning. De ekonomiska åtgärderna varierar; de är högst i stödområde 1 och lägst i de tillfälliga stödområdena.

Glesbygdsverket anger att bygdepolitiken kräver förändrade roller och attityder på alla nivåer. Ledstjärnan skall vara att det är företagen och människorna själva som skapar utveckling. Uppgiften för samhället är inte att ta på sig denna uppgift utan att agera "möjliggörare". Det krävs då rättigheter att ta initiativ på lokal nivå.

Glesbygdsverket föreslår en rad förslag som bygger på att utnyttja den lokala initiativkraften i rapporten "Förnyelsens landskap

– bygdepolitik för 2000-talet” (Glesbygdverket, 1997). Några som i korthet kan nämnas går ut på att erbjuda likvärdig men anpassad offentlig service, att utveckla distansutbildningen samt att ytterligare decentralisera arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Förhoppningarna knyts till småföretagande och kooperativ. Ett förslag i samma anda är förslaget om att den offentliga servicen i glesbygdsområden skall göras om till privata eller kooperativa lösningar (Svensson, 1998). Bakgrunden är de indragningar som skett i spåren på budgetsaneringen.

Medan diskussionen pågår om utformningen av morgondagens regionala stödformer, engagerar sig allt fler människor i glesbygden för att själva ta tillvara på de resurser som finns. Morgondagens jobb i glesbygden går till den som tar tillvara på utvecklingskraften, inte den som förväntar sig att någon annan skall erbjuda utvecklingen (Boethius, 1997). Människan som arbetar i nya former och med nya metoder är de som i dag är framgångsrika i dessa områden. Småskalighet, distansarbete, kooperativ och socialt kapital är exempel på olika framgångskriterier. I övrigt kan de verksamheter som leder till utveckling och sysselsättning variera kraftigt.

4.2.6 Regionalpolitik inom EU

Den gemensamma regional- och strukturpolitiken är det viktigaste regionalpolitiska instrumentet inom EU. Strukturfonderna förstärktes under programperioden 1994-99 för att motverka de effekter som den inre marknaden bedöms ge upphov till. Sverige har tillförts cirka 12 miljarder kronor från strukturfonderna under perioden 1995-99. Dessa medel har använts för åtgärder i vissa regioner (39 %), för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (37 %), för åtgärder i lantbruk och fiske (11 %). Övriga medel har använts för s.k. gemenskapsinitiativ och för pilotprojekt. Medlen kanaliseras via fyra strukturfonder; Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk och Fonden för fiskets utveckling. En förutsättning för att

medel från strukturfonderna skall kunna utnyttjas är att de medfinansieras nationellt.

De geografiska målen är:

- Områden som drabbats av eller hotas av industriell tillbakagång: Norra Norrlandskusten, Ångermanlandskusten, Bergslagen, Fyrstad och Blekinge.
- Landsbygdsområden: Västerbotten/Gävle/Dala, Västra
- Sverige, Sydöstra Sverige, Gotland och Skärgården.
- De mest glesbefolkade områdena: hela Jämtlands län och de mest glesbefolkade delarna av Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.

Åtgärdernas mål är att minska långtidsarbetslösheten, att underlätta för ungdomar och de som riskerar utslagning att komma in på arbetsmarknaden, att stimulera kompetensutveckling och förändringsvilja hos små- och medelstora företag, samt att främja en mer rationell fiskenäring och ett effektivare jord- och skogsbruk.

För den svenska externa revisionen svarar Riksrevisionsverket. De finns även särskilda övervakningskommittéer som har ansvar för att utvecklingen följs av programmen. De är sammansatta av företrädare för departement, regionala och lokala organ, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationen och EG-kommissionen. Kommittéerna lade hösten 1997 ut uppdrag på oberoende utvärderare att bedöma strukturfondsprogrammen. Dessa sammanfattas i regeringens proposition 1997/98:62.

I stort sett samtliga utvärderare anser att programmen motsvarar regionens problembild och att dess huvudinriktning bör hållas intakt. Det framkommer dock kritik och förslag på förändringar. Beslutsgrupperna för vissa program bör t.ex. fokusera mer på insatser som främjar entreprenörskap och kommersiellt livskraftiga projekt. De förespråkar ökad användning av ramprogram och ökat stöd till sökanden. Flera studier behandlar olika aspekter på organisationslösningar för genomförande av strukturfondsprogrammen. Administrativa rutiner och samspelet mellan de berörda

myndigheterna har inte fungerat tillfredsställande, och man föreslår förändringar i roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheter redan under innevarande programperiod. I övrigt anser utvärderarna att det är för tidigt att uttala sig om programmets effekter. De fördröjdes inledningsvis vilket endast ger en uppbyggnadsperiod att utvärdera.

Uppläggningsen av programmen har kritiserats för att inte i tillräckligt hög grad analysera regionens förutsättningar (Lindström och Nilsson eds., 1996). Varken de kvantitativa eller de kvalitativa analyserna är tillfredsställande enligt författarna. Det saknas en tillräckligt djupgående analys som identifierar hindren för utveckling. Bakgrundsarbetet inför programmets uppläggning är därför alltför vagt för att kunna ligga till grund för strategier och utvecklingsplaner.

Den nationella medfinansieringen har hittills varit tillräcklig och fungerat väl, men flera myndigheter hävdar att deras ekonomiska situation är sådan att möjligheterna att bidra till finansieringen kommer att minska. Statskontoret föreslår därför att strukturfondernas finansieringsandel bör öka, att programmen bör anpassas och att fler källor till finansiering och nationella stödformer skall aktiveras i programmen.

För nästa programperiod föreslår EU att insatserna skall koncentreras, effektiviseras och förenklas. Förenklingar föreslås för budgethantering, programhantering m.m. Antalet mål skall minska från sju till tre och gemenskapsinitiativen skall minska från tretton till tre. Den geografiska omfattningen skall minska så att 35 till 40 % i stället för nuvarande 51% av folkmängden inom EU skall vara berörd, genom att insatserna koncentreras till de ekonomiskt minst utvecklade länderna och regionerna.

Dessa åtgärder är utan tvivel välkomna. Frågan är om de räcker för att programmen skall ge tillfredsställande samhällsekonomisk effektivitet. EU är ett gigantiskt projekt med den initiala utgångspunkten i ett politiskt perspektiv om fred i Europa, utökat med det ekonomiska perspektivet. Ambitionen att ro detta projekt i hamn kräver en sammanhållning av territoriet som har givit regionalpolitiken en renässans. Det är dock av största vikt att de samhälls-

ekonomiska effekterna av dessa åtgärder är tillfredsställande, både utifrån ett ekonomiskt perspektiv och omsorgen om skattebetalarnas medel, och utifrån ett politiskt perspektiv och tilltron till EU som organisation.

4.2.7 Vilka lärdomar ger utvärderingar?

Generellt sett är det inte helt lätt att finna ett tillräckligt stort antal utvärderingar över åtgärder inom regionalpolitiken, för att kunna ge en övergripande bild. Likaså är det svårt att få en heltäckande bild där olika typer av åtgärder kan ställas mot varandra. I slutet av nästa år skall dock en utredning om den framtida inriktningen och utformningen av regionalpolitiken presenteras (dir. 1999:2), som även har till uppdrag att analysera regionalpolitiken hittillsvarande effekter. Här redovisas bl.a. några av de utvärderingar NUTEK har gjort av vissa regionalpolitiska åtgärder.

Mot bakgrund av den teoretiska litteraturen om kunskapsintensiva kluster och regional utveckling har teknikpolitiska insatser blivit alltmer uppmärksammade som medel att främja regional utveckling. Om långsiktigt goda tillväxtmöjligheter skall uppnås krävs att regionens fördelar svårligen kan överföras eller reproduceras på någon annan plats (med hänsyn till priser). Tanken bakom teknikpolitiska insatser bygger på att främja uppbyggnaden av dessa specifika resurser. Det gäller i praktiken särskilda utbildningsprogram, specialiserad forskning och särskild kompetens. Om åtgärderna i stället inriktas på generiska tillgångar stimulerar man en utveckling mot att utnyttja kostnadsfördelar maximalt i stället för att stimulera lärande och utveckling.

Exempel på regioner i Sverige där teknikpolitiska åtgärder använts är Karlskrona/Ronneby och Borlänge/Falun. I den förstnämnda regionen har man i samarbete mellan högskolan, det omgivande näringslivet och andra regionala aktörer börjat bygga upp specifika resurser kring området telekommunikationer, tillämpad IT och mjukvaruutveckling. Man har således inte byggt på existerande traditioner utan satsat på att bygga upp nya. I Borlänge/Falun har

man däremot satsat på att förnya och utveckla den befintliga näringsstrukturen. Man har utgått från en lång tradition i metallhantering och satsat både inom högskolan och näringslivet. Man har även gjort satsningar inom transport och kommunikation.

NUTEK har utvärderat de teknikpolitiska insatserna (R 1997:21). Myndigheten finner tre problemområden som anse vara särskilt viktiga, av vilka vissa känns igen från utvärderingar inom andra områden i regionalpolitiken. NUTEK betonar för det första behovet av att finna vägar och former för att företagen, främst de små och medelstora, skall få del av de nationella FoU-satsningarna. För det andra behovet att specificera de regionala högskolornas roll i forskningen och gentemot det lokala näringslivet. För det tredje behovet av samordning mellan aktörer och politikområden när långsiktiga konkurrensfördelar skall skapas.

NUTEK drar också slutsatsen att mot bakgrund av att innovation är en process av lärande, bör insatser för att stimulera teknikutvecklingen inriktas mot att främja direkt samverkan mellan aktörer. Teknikpolitiken bör tillvarata att transaktionskostnaderna är låga i lokala ekonomier genom lokal identitet, sociala normer etc., samt att det uppkommer externa effekter i interaktionen mellan företag och aktörer som ökar samhällsnyttan, dvs. lärandet blir till en del en kollektiv nytta.

Den största nationella teknikpolitiska satsningen med regionalpolitiska förtecken som genomförts i Sverige är stödet till teknikcentra. Dessa hade till uppgift att sprida ny teknik till små- och medelstora företag genom konsult- och utbildningsverksamhet. Genom missbedömningar och felinvesteringar gick många av dessa verksamheter överstyr, även om en del lever vidare med delvis annan inriktning. En annan satsning var teknikkonsultprogrammet som drevs av NUTEK mellan 1991-95. Den kom till för att organisera teknikpridningsverksamhet ute i landet. Satsningen var dock begränsad och kortvarig. Den kanske mest betydande bestående satsningen har varit utbyggnaden av den tekniska utbildningen och forskningen vid de regionala högskolorna.

Några aktuella svenska satsningar är t.ex. TIPPS-centra. Grundtanken är att högskolornas kompetens och utrustning skall

kunna tilläggsutnyttjas. En annan verksamhet är IUC, industriella utvecklingscentra. Syftet är att vara en resurs för regionala små- och medelstora industriföretag. IUC tillhandahåller tjänster inom produktutveckling, kompetensutveckling och produktionsutveckling. En tredje satsning är regionala företagskonsortier, där varje företagsgrupp samverkar med högskola eller universitet, forskningsinstitut eller större företag, inom ett teknikområde. Denna åtgärd har givit en stor respons, vilket har lett till att man bildat lokala företagsgrupper enligt samma modell för att driva frågor av gemensamt intresse.

Övriga tillgängliga utvärderingar från NUTEK är äldre. NUTEK (R 1993:49) analyserar resultatet av lokaliseringstöd i 25 företag under 1980-talet. Man finner att det var bidraget som föranledde ansökan om stöd. Lokaliseringslånet fick man på köpet och det fanns möjligheter att låna till samma villkor på den reguljära marknaden. Liksom Bergström (se ovan) finner NUTEK att storföretagen har lättare att få stödet än de mindre företagen. NUTEK antar att det beror på den relativt sett mindre problematiska bedömningen.

Företagen var stödmedvetna och gjorde upp strategier för att maximera stöden, oavsett om det behövdes eller inte. Företagens val av etableringsort påverkades av stödutbudet, trots att majoriteten av företagen ansåg att stödet inte varit tungan på vågen för verksamheten. Den beräknade sysselsättningsökningen har generellt sett inte uppnåtts. NUTEK hävdar dock att på lång sikt kan sysselsättningseffekten vara större. Vad den regionalpolitiska åtgärden på sikt har spelat för roll är dock svårt att avgöra.

NUTEK studerar även företagsstödens effekter på små ny-etablerade företag, genom att använda en kalkylmodell för ekonomisk utvärdering (R 1993:50). I modellen analyseras subventionseffekterna av de stöd som då var aktuella dvs. lokaliseringstöd, sysselsättningsbidrag, transportstöd, utvecklingsbidrag och sänkt arbetsgivaravgift. Man utgår från tre konstruerade modellföretag; kapitalintensivt, arbetskraftsintensivt och tjänsteföretag. Den totala subventionseffekten varierar (i % av investerat kapital i företaget) mellan 60 och 200 % i stödområde 1 samt mellan 30 och 100 % i

stödområde 2. I procent av omsättningen är subventionseffekten av stöden 6-8 % i stödområde 1 och 3-4 % i stödområde 2. Effekten blir större ju mer arbetskraftsintensiv verksamheten är.

Ehrstedt (1994) har jämfört finska kommuner som har givit näringspolitiskt stöd med i övrigt likartade kommuner som endast i ringa omfattning gjort detta. Studien lyckades inte spåra några effekter av stöden på antalet nystartade företag eller sysselsättning.

Med en liknande ansats utvärderades i en studie effekterna av ett statligt anslag på 100 miljoner kronor som givits till utvecklingsinsatser i Arjeplogs kommun (NUTEK, 1996b). få positiva effekter av stödet kunde påvisas.

En mer heltäckande genomgång av företagsstödet effekter (ESO, 1995) ger även den en pessimistisk bild. Den sammantagna slutsatsen är att stöden har svaga och ibland negativa effekter, som motverkar dess mål. Svagheter med stöden baserar sig ofta på att de som fördelar dem har svårt att bedöma i vilken utsträckning de tränger undan annan verksamhet, att de har svårt att välja lönsamma projekt, och att de inte tillför projekten engagemang och kunskap.

De slutsatser man kan dra utifrån de utvärderingar som gjorts och som redovisats i detta och tidigare avsnitt är för det första att det görs, eller i alla fall offentliggörs, inte tillräckligt många på kvalificerade utvärderingar. Analyserna innan beviljade åtgärder kan också kritiserats för att vara alltför bristfälliga för att ligga till grund för lämpliga åtgärder.

Utvärderingarna synes också brista i den samhällsekonomiska analysen. Ofta bedöms en aspekt partiellt. Om t.ex. sysselsättningen eller tillväxtpotentialen ökar är det viktigt att veta om den minskat någon annanstans och i så fall var. Undanträngningseffekter och snedvridande av konkurrens tillhör också aspekter som bör behandlas i den samhällsekonomiska analysen. Samtliga effekter i nutid och framtid är naturligtvis omöjliga att fånga på ett trovärdigt sätt, men det är ändå värdefullt att medvetandegöra väsentliga aspekter i kvalitativa resonemang.

Det förefaller även som om stöd kan erhållas för att kompensera för en bristfällig utveckling i något område, utan att någon

analys gjorts för att kartlägga problemens orsaker, och om andra åtgärder mer direkt skulle kunna vara en bättre lösning. Politiken som skall främja en regional utveckling tillkommer utan att grundläggande hinder för att en tillfredsställande utveckling skall komma till stånd på marknadsmässiga grunder analyseras, förbättras, åtgärdas eller ens medvetandegörs, utan "slätas över" med en påse pengar. Dessa pengar har utifrån den utgångspunkten inga goda förutsättningar att skapa tillväxt.

4.2.8 Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard?

I bilagan till denna rapport framgår att produktionen är betydligt svårare att fördela än inkomsterna. Välfärden är relativt jämnt fördelad, men regionalpolitiken har inte lyckats med att fördela tillväxt mellan landets kommuner och regioner. Ett mål med geografiskt jämnt fördelad välfärd uppnås dock inte utan att det finns samhällsekonomiska kostnader inblandade, och det är en värderingsfråga om de incitamentsproblem som uppstår när medborgare inte kan påverka sina levnadsvillkor är berättigade.

Den genomsnittliga ekonomiska standarden är relativt jämnt fördelad mellan kommuner och arbetsmarknadsregioner, trots att produktionen skiljer sig markant åt. Där produktionen är relativt hög är inte välfärden nödvändigtvis i motsvarande mån lägre, och där tillväxten finns får inte folk det bättre än där tillväxten är bristfällig. Sambandet är svagt såväl mellan hög produktion och hög standard, som mellan hög tillväxt i produktionen och tillväxten i standard.

Detta är en indikation på framgångsrika fördelningssystem i bemärkelsen att de uppfyller sitt syfte att fördela inkomster och välfärd, men det är också en indikation på att regionalpolitiken inte uppfyller sin målsättning att skapa jämbördiga förutsättningar för ekonomisk verksamhet och tillväxt. De incitament som dessa system ger upphov till för att påverka den ekonomiska utvecklingen kan också ifrågasättas.

Produktionen uppvisar en hög *spridning* mellan kommunerna. En s.k. Gini-koefficient har beräknats för att bedöma spridning i produktion, arbetsinkomst och disponibel inkomst mellan landets kommuner. Den visar att spridningen i produktionen är 3-4 gånger större än spridningen i disponibel inkomst. Spridningen mellan kommunerna i arbetsinkomst är mer än dubbelt så hög som spridningen i disponibel inkomst. Under senare år, från 1995, har spridningen mellan kommunerna med avseende på produktion minskat något efter att ha ökat under hela 1990-talet. Samtidigt har spridningen med avseende på arbetsinkomst och disponibel inkomst ökat något sedan 1995. Samtliga av dessa mått är dock relativt stabila och förändras inte nämnvärt över tiden.

I bilagan finner man att det inte finns något statistiskt säkert samband mellan produktion per invånare och invånarnas ekonomiska standard i kommunerna. I många kommuner med väldigt låg produktion per invånare är den ekonomiska standarden högre än i kommuner med relativt hög produktion, och omvänt. en del-förklaring till detta kan vara att många personer bor i andra kommuner än de arbetar. När kommunerna därför i stället delas in i lokala arbetsmarknadsregioner blir sambandet något tydligare, men det är fortfarande bristfälligt; om produktionen är 1 000 kronor högre per person än den ekonomiska standarden i genomsnitt 147 kronor högre i genomsnitt.

Det svaga sambandet mellan produktion och ekonomisk standard gäller även beträffande förändring över tiden, dvs. det finns inget tydligt samband mellan tillväxt och standardutveckling i kommunerna. De kommuner som har haft en god tillväxt under perioden 1985 - 1996 har inte i någon nämnvärd utsträckning fått högre ekonomisk standard än genomsnittet. Sambandet blir inte heller starkare när man studerar arbetsmarknadsregioner i stället för kommuner. Dessa beräkningar visar att om tillväxten är 10 % så ökar den ekonomiska standarden med drygt 0,5 %.

Landets kommuner uppvisar således en stor spridning i produktionen och en relativt sett jämnt fördelad ekonomisk standard, samtidigt som tillväxten i kommunernas produktion endast i be-

gränsad omfattning sammanhänger med en positiv utveckling av välfärd och disponibel inkomst.

Vi kan därför finna att arbetsmarknadsregioner med en hög produktion när de *rangordnas* relativt andra regioner inte nödvändigtvis har landets högsta ekonomiska standard. I bilagan redovisas arbetsmarknadsregionerna med högst respektive lägst produktion och deras placering i ekonomisk standard. Bland dem med högst produktion finns de som har rika naturresurser, omfattande industri eller blandad näringsverksamhet. Dessa arbetsmarknadsregioner har ofta en relativt hög ekonomisk standard, men det finns även de som ligger långt efter genomsnittet. Bland de arbetsmarknadsregioner som har lägst produktion finns glesbygdskommuner i Norrland. De flesta av dessa har en relativt låg placering i standardtabellen, men även genomsnittliga placeringar förekommer.

De arbetsmarknadsregioner med högst tillväxt i BRP finns främst bland industriregioner. Det är inte ovanligt att dessa placeras sig långt ner på listan över tillväxt i ekonomisk standard. Det är således inte samma orter som har en hög tillväxt som också har fått en utveckling i ekonomisk standard.

Det är möjligt att BRP-måttet tunnar ut ett samband som eventuellt finns mellan välfärd och det av produktionen som tillfaller individen. Beräkningar har därför även gjorts för arbetsinkomst som produktionsmått. Sambandet mellan förändring i arbetsinkomst och förändring i ekonomisk standard är betydligt starkare än sambandet mellan produktionens och standardens förändring. Om arbetsinkomsterna stiger 10 % i en kommun kan den ekonomiska standarden förväntas öka med 4 %.

Till den ekonomiska standarden hör också värdet av den individuella konsumtionen av offentliga tjänster. Ett utvidgat välfärds-mått har därför skapats genom att till den disponibla inkomsten lägga värdet av offentlig välfärdskonsumtion. Beräkningarna visar att det inte finns något tydligt samband mellan tillväxten i BRP i kommunen och utvecklingen av standarden. När man i stället studerar sambandet mellan arbetsinkomstens utveckling och det utvidgade välfärds-måttet framkommer en positiv reaktion. En ökning

av arbetsinkomsterna med cirka 10 % förväntas leda till en ökad standard enligt det utvidgade välfärdsmåttet med 2,5 %.

4.2.9 Dagens regionalpolitiska debatt - om konsten att identifiera problemen

Vissa hävdar att problemen i dag är lika stora som på 1960-talet, men att de kan beskrivas på ett annat sätt och har andra orsaker. Andra ifrågasätter om regionalpolitiken spelat ut sin roll. Ett argument som framförts i debatten är att med en ökad regionalisering står regionerna oskyddade i den internationella konkurrensen. Detta skulle kunna leda till att skillnaderna i levnadsnivå blir oacceptabelt stora med sociala spänningar som följd (Törnqvist, 1996). Blir dessa spänningar en social oro och ett alltför segregerat och en ekonomiska utvecklingen. Regionalpolitiken leder med detta synsätt inte direkt till tillväxt, men är en förutsättning för en framgångsrik utveckling på sikt.

Om dessa argument togs på allvar skulle dock regionalpolitiska insatser vara mer berättigade i Botkyrka än i Lycksele. Det krävs också att åtgärderna i åtminstone den fördelningspolitiska aspekten uppnår sitt syfte, om än inte utifrån tillväxtaspekten. När den "lilla regionalpolitiken" nu i ökad utsträckning ges en näringspolitisk inriktning, krävs det att de är rätt riktade för att den fördelningspolitiska aspekten skall kunna tillvaratas. Risker finns att åtgärderna snedvrider konkurrensen och ger undanträngningseffekter av spontant uppkommen verksamhet så att den fördelningspolitiska effekten går förlorad.

Politikens ambitioner för utjämning och konvergens kan också resultera i politikmisslyckande genom negativa effekter. Exempel på politiska åtgärder som givit negativa regionala effekter är enligt vissa bedömare (t.ex. Andersson, 1999) den solidariska lönepolitiken och bostadspolitikerna. Han menar att utsatta regioner skulle ha gynnats av en löneutveckling som i högre grad baserades på produktiviteten, och att bostadspolitikerna genom överproduktion och

bruksvärdeshyror givit upphov till finansiella påfrestningar på redan utsatta kommuner.

Regionalpolitiken har kritiserats för att inte ha en samhällelig process som den avser att påverka (Nilsson, 1996). Man fokuserar mer på var problemen finns än vad de egentligen består av. Det är en bidragande förklaring bakom kritiken att åtgärderna generellt sett inte bygger på en grundlig analys om vilka skäl som ligger bakom en bristande utveckling.

NUTEK (R 1997:19) hävdar att det offentliga roll i skapandet av regional utveckling är att skapa förutsättningar och att främja utnyttjandet av förutsättningar. Det förstnämnda inkluderar att skapa lagar och regler som gynnar tillväxt, att bygga goda livsmiljöer för invånare och företag och att skapa arenor för samspel mellan aktörer. De anser också att det offentliga har ett ansvar för att påverka attityder till företagande och tillväxt.

NUTEK:s syn är att det primärt är företagen som ansvarar för att utnyttja regionens förutsättningar, men anser att det finns tillfällen då detta inte fungerar bl.a. genom bristande information. Det är då det offentliga som har ansvaret enligt NUTEK.

Vidare diskuterar NUTEK fördelningen mellan den centrala och den regionala nivån och hävdar att staten ansvarar för de stora investeringarna medan de lokala aktörerna står för utvecklingsprocesserna. Statens uppgift är också att se till att inte regionerna skaffar fördelar på helhetens bekostnad, och att samordna och koordinera mellan sektorer och regioner. Staten skall vidare agera processtöd när de lokala aktörerna inte klarar av utvecklingsprocessen och se till att vinsterna fördelas rättvist.

Argumentet att det offentliga skall skapa förutsättningar och främja utnyttjandet av förutsättningar låter otvetydigt bättre än att argumentera för att det offentliga skall stödja verksamheter. I praktiken kan det dock vara svårt att skilja på att "främja" och att "understödja". Ett alternativt angreppssätt hade varit att analysera varför inte marknadens mekanismer i varje specifikt fall klarar att mobilisera resurser för att utnyttja potentialen utnyttja fullt ut. Den samhällsekonomiska effektiviteten av de satsade regionalpolitiska åtgärderna torde bli högre ju mer direkt man kan åtgärd

a hindren för utveckling, och därefter låta förutsättningarna och utvecklingen skapas av egen kraft.

5 Analys och slutsatser – Har vi råd att låta hela Sverige leva?

5.1 Värderingar avgör synen på regionalpolitik

Inom regionalpolitiken finns samma tudelning som inom politiken i övrigt. Vissa tycker att marknaden tar hand om ekonomin bäst utan politiska störningar. Andra tycker att ekonomin fungerar dåligt om enbart marknaden styr och att politiska beslut behövs för en godtagbar fördelning och resursallokering.

Den politiska diskussionen avspeglar sig inom den geografiska såväl som inom andra forskningsdiscipliner. Å ena sidan betonas perfekt konkurrens, avtagande marginalnytta och produktionsfaktorernas mobilitet, vilka leder till högsta möjliga samhällsekonomiska effektivitet. Å andra sidan pekar man på marknadsimperfektioner, skalfördelar, inlåsnings och bristande rörlighet på produktionsfaktorerna, vilka däremot i ökande utsträckning ger ökande skillnader i regional utveckling och ett berättigande för politiska åtgärder.

Även forskningen styrs av värderingar. Många gånger har de faktorer man valt att betona avspeglat forskarens egna värderingar, där behoven av en interventionistisk politik stått mot den fria marknaden. Debatten handlar om hur man skall se världen; är den normala ekonomin imperfekt med skalfördelar och inlåsnings, eller generellt sett väl fungerande, med enbart vissa imperfekta inslag.

5.2 Regional utveckling kan ge både divergens och konvergens

Det finns en traditionell motsättning inom regionforskningen om huruvida ekonomisk utveckling ger konvergens eller divergens. Vissa teorier argumenterar för att centrum utvecklas på bekostnad av periferin, medan andra teorier betonar spridningseffekter från tillväxtområden.

Inom nationalekonomin har utvecklingen gått från att väl fungerande marknadsmekanismer leder till regional utjämning, till att dessa i stället leder till regional divergens. I de neoklassiska modellerna ger marknadsmekanismer och rörliga produktionsfaktorer regional utjämning. Regionala skillnader uppstår endast där produktionsfaktorer eller prismekanismer är trögrörliga. Enligt modern nationalekonomisk tillväxtteori däremot, kan en koncentration av kompetens fortgå genom att avkastningen på humankapitalet inte avtar. Det föreligger enligt dessa modeller således inget marknadsmisslyckande bakom regionala skillnader, utan en marknadsmässig tillväxtprocess.

I moderna teorier är det främst teknologispredning som bidrar till utjämning. Teknologi betraktas i detta sammanhang i ett brett perspektiv som inkluderar allt från hur maskinen är konstruerad till organisationsstrukturen och ledarstilen. En bristande teknologispredning kan bero på att denna teknologi och kompetens är lokalt inlåst. Det är en observerad erfarenhet inom regionforskningen att kompetens av olika skäl tenderar att vara geografiskt ”sticky”. Den kan vara outtalad och inbyggd i företagskulturer, icke kodifierbar eller av andra skäl svår att få grepp om och kopiera.

En bristande teknologispredning behöver dock inte enbart bero på karaktären hos den spridande regionen. Det kan också bero på bristande kapacitet att ta emot, förvalta och förädla teknologin i omgivande eller relaterade regioner. Här spelar bl.a. kunskapen och kompetensen hos den mottagande regionen stor roll. En viktig aspekt i detta sammanhang som ofta glöms bort är att det inte enbart är nivån på kompetensen som är av betydelse, utan hela inställningen till lärande, utveckling och förändring.

5.3 En politik för regional utjämning reducerar tillväxten enligt moderna teorier

Gårdagens teorier byggde i hög grad på fysiska förutsättningar. Transportkostnader, marknadsstorlek och minskad avkastning på produktionsfaktorerna förklarade regional utveckling och geografiska skillnader i ekonomisk verksamhet. Inom modern forskning betonas även de ”mjuka” faktorerna. Kunskap har alltid varit en betydelsefull faktor, men moderna teorier inkluderar i hög grad betydelsen inte bara av kunskap, utan även socialt kapital, interaktion och förutsättningar för lärande.

Flera av dagens teorier inom både regionforskningen, företagsökonomi, statsvetenskapen och nationalekonomi fokuserar på agglomerationsfördelar, dvs. den lokala utvecklingen gynnas av att företag är samlokaliserade. Mekanismerna bakom denna process är gynnsamma förutsättningar för interaktion och samhörighet, vilket reducerar olika typer av transaktionskostnader och möjliggör utvecklingsprocesser.

Agglomerationsfördelar kan leda till ökande regionala skillnader, genom att resursernas avkastning och tillväxtpotentialen är störst i områden med en hög täthet på relevant kompetens.

Det är inte enbart den initiala kompetensen som spelar roll. Samlokalisering möjliggör effektiva processer för tillväxt. För att dessa skall utnyttjas krävs även drivkrafterna till lärande och utveckling. Bakom framgångsrika kluster finns både fysiska förutsättningar, stort mänskligt kapital av varierande slag, fungerande institutioner, agglomerationsfördelar etc., men även en vilja till förändring, lärande och utveckling. Tillväxt är förändring, och förändring går hand i hand med en positiv attityd till lärande och kompetensutveckling.

Dessa teorier implicerar att en politik som syftar till att sprida ut ekonomisk verksamhet riskerar att reducera den tillväxtpotential som finns i framgångsrika kluster. Dessa återfinns vanligen i stadsområdena och berikas av den blandade kompetensen, men kan

även finnas i mer perifera områden, som då vanligen specialiserat sig på någon viss verksamhet.

5.4 Regionalpolitikens mål är motsägelsefulla

Regionalpolitiken styrs av flera målvariabler. I målformuleringarna ingår både livsvillkor, ekonomisk tillväxt och befolkningsutveckling. De övergripande målen i dag uttrycks som hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet. Regionalpolitiska åtgärder inom den regionala näringspolitiken syftar till att ge tillväxt genom att tillväxtpotentialen i alla regioner skall tillvaratas. Den uttalade utgångspunkten för regionalpolitiken är att den skall stödja utvecklingen i utsatta regioner och ge förutsättningar för tillväxt som är mer likvärdiga dem i andra regioner. Vidare är ”en hög tillväxt där alla regioner är bidrar en förutsättning för ett fortsatt starkt välfärdssamhälle som omfattar hela landet” (prop.1997/98:62).

Resonemanget bygger på att tillväxt skall åstadkommas där människor bor, samtidigt som den totala tillväxten skall vara hög för att uppnå ett så starkt välfärdssamhälle som möjligt. Det finns dock en målkonflikt mellan att ha så hög tillväxt som möjligt och att genom politiska interventioner styra denna tillväxt till utsatta regioner.

Denna målkonflikt mellan önskan om tillväxt och det värderingsmässigt grundade kravet på utjämning och fördelning känns igen från den regionalpolitiska debatten under hela 1900-talet. Det regionalpolitiska problemets grundläggande orsaker växlar men debatten består.

Det regionalpolitiska problemet hade till att börja med sin grund i strukturomvandlingen från jord- och skogsbruk till industri. Detta ledde till en flykt från landsbygden. Därefter baserade sig regionalpolitiska problem på strukturella omvandlingar inom industrin, vilket resulterade i att även tätorter utanför traditionella målområden kunde drabbas.

Dagens regionalpolitiska problem kan också definieras i strukturomvandlingstermer i form av en övergång till en alltmer kunskapsintensiv produktion. Denna produktion kräver ofta en hög täthet i kompetens, vilket gör storstadsområden attraktiva.

Den regionalpolitiska målkonflikten i dag handlar därför fortfarande om tillväxtens krav på koncentration kontra kravet på jämn fördelning av ekonomisk verksamhet och regional utveckling.

Målet om rättvisa och valfrihet, ligger till grund för en regionalpolitik som syftar till att människor skall ha valfriheten att bo var de vill med rättvisa livsvillkor. I praktiken innebär valfrihet i detta sammanhang många gånger att människor skall kunna bo kvar. Resultatet blir en konserverande politik för att bevara en befintlig struktur, vilket rimmar illa med tillväxt. Dess berättigande är främst styrt av en värdering om rättvisa i bemärkelsen jämbördiga livsvillkor oavsett var man bor och verkar. Den fråga som återstår är dock om regionalpolitiska åtgärder är ett resurseffektivt sätt att skapa rättvisa livsvillkor, eller om den generella välfärdspolitiken bättre uppfyller detta syfte.

5.5 Regionalpolitiska åtgärder leder till ineffektiviteter och samhälls-ekonomiska kostnader

Om man med politiska medel vill förändra en ekonomisk process som leder till ökade skillnader i regional utveckling, divergens och en tillväxt i centrum på bekostnad av periferin, får man teoretiskt sett väga samman den samhällsekonomiska kostnaden för denna utveckling med den samhällsekonomiska kostnaden för att förändra den. I praktiken är detta omöjligt att göra exakt, men man kan ändå se indikationer på samhällsekonomiska kostnader som måste vägas in vid bedömningen av åtgärden. Hur åtgärdens kostnader och intäkter vägs samman är en värderingsfråga och beror till stor del på vilken vikt man sätter på värdet att kunna bo och arbeta var man vill.

Exempel på samhällsekonomiska kostnader för skillnader i regional utveckling är lägre ekonomisk tillväxt och välförhållanden i de utsatta regionerna, samtidigt som man kan få trängseffekter, miljöproblem och eventuell segregation i centrum. Om effekterna av urbaniseringen och koncentrationen var korrekt prissatta på en marknad skulle marknadsmekanismernas prissättning av dessa kostnader hjälpa till för att bromsa koncentrationens attraktion. I den bemärkelsen kan man säga att det finns marknadsmisslyckanden, som påverkar både flyttströmmar och den regionala fördelningen av tillväxt och utveckling, vilka behöver korrigeras med politiska åtgärder. Det är dock ett mer direkt sätt att korrigera dessa marknadsmisslyckanden genom att finna fungerande prissättningsmekanismer där dessa inte fungerar, i stället för att understödja verksamheter i glesbygden.

Exempel på samhällsekonomiska kostnader med politik för regional utjämning är en lägre total tillväxt och därmed mindre kaka att dela på. Detta är en alternativkostnad som i dagens regionalpolitiska handlingsplaner sopas under mattan. De medel som satsas på regionalpolitiska åtgärder skulle haft en alternativ användning och ett alternativt tillväxtskapande någon annanstans. Dessutom kan den politiska interventionen ge dynamiska negativa effekter.

För de som värderingsmässigt skulle önska regionalpolitiska åtgärder och tycker att de samhällsekonomiska intäkterna överstiger kostnaderna, återstår att ha kunskap och politisk möjlighet för att finna en berättigad och livskraftig åtgärd. Det är risk för att särintressen får styra, och för politikmisslyckanden med värre effekter än marknadens. En åtgärd som behandlar symptomen och låter de grundläggande orsakerna vara obehandlade blir inte heller livskraftig över tiden.

De utvärderingar som gjorts av regionalpolitiska åtgärder indikerar att den analys som föregått stödet varit bristfällig, vilket kan resultera i medel som inte används på ett resurseffektivt sätt. Som exempel kan nämnas stödåtgärder för anställning i verksamheter som inte har ekonomisk bärkraft, eller som skulle klarat sig ändå dvs. verksamheter där politiska medel inte korrigerar för något marknaden inte klarar och där det egentligen inte är berättigat med

politiska medel. Andra exempel är verksamheter som konkurrerar ut liknande utan stöd, som reducerar incitamenten och ger en ineffektiv resursanvändning, för humankapital som i stället skulle kunna utvecklas och vara anställningsbart på arbetsmarknadens ordinarie villkor, för olönsamma – eller lönsamma - investeringar där det egentligen inte fanns något marknadsmisslyckande eller där åtgärderna riktas mot de som är enklast för tjänstemännen att bereda i stället för de som bäst behöver dem.

De regionalpolitiska åtgärderna kan kritiseras för att inte vara grundade på en tillfredsställande samhällsekonomisk analys av specifika essentiella faktorer i tillväxtprocessen. Stöd erhålls för att kompensera för en bristfällig utveckling. Ett mer resurseffektivt sätt att använda medlen torde i stället vara att i första hand sträva efter att identifiera orsakerna till att utveckling och tillväxt inte skapas av egen kraft, och åtgärda dessa hinder i den mån de är möjliga att påverka med politiska medel.

5.6 Regionforskningens implikationer för regionalpolitiken är begränsade

Redskapen för en politik baserad på regionforskningen har sina begränsningar. En teori kan förklara vad som hänt, förutsäga vad man tror kommer att hända, eller ge redskap för att kontrollera och förbättra utvecklingen. Politiska åtgärder bör bygga på teorier som klarar det sistnämnda, och för att klara det behövs även de tidigare stegen. Regionforskningen kan för det mesta, men inte alltid, hjälpligt räcka till för att förklara olika skeenden, men de är sämre redskap för att påverka utvecklingen. Andra vetenskaper kan bidra med att förklara skeendena men landar ofta i drivkrafter av t.ex. social art som kan ligga utanför politisk påverkan.

Även om värderingen är att ekonomins funktion uppvisar brister av sådan art och dignitet att det berättigar till regionalpolitiska åtgärder, så kan det vara svårt att finna lämpliga konkreta åtgärder ur teorierna.

Regionforskningen betonar fungerande ortssystem där centralorter innehar ett flertal funktioner och de mindre orterna har ett begränsat utbud. Ett dylikt system bör utifrån denna utgångspunkt i princip ligga till grund för fördelningen av de statliga resurserna. Den svenska ortssystempolitiken byggde på dessa tankar. De är ett exempel på teorier som inte endast blev populära i akademiska kretsar, utan användes flitigt även i det politiska vardagslivet. I verkligheten var det dock svårt att veta vilka orter som teorin menade att man skulle stötta och hur man skulle stötta dem. Inte bara i Sverige, utan i de flesta länder som fokuserade på någon form av ortsystemtänkande i politiken, utvecklades en oändlig debatt om på vilka grunder vissa fick stöd och inte andra.

Att använda teorierna från "evolutionary economics" för regionalpolitiska åtgärder är än mer vanskligt. Enligt dessa teorier är "path dependency" avgörande för utvecklingen. Det må stå oemot sagt att historien spelar roll för den framtida utvecklingen, men att omsätta detta påstående till praktisk politik är en komplex uppgift. Trycket ökar då för att med offentliga medel konstruera de förutsättningar som skapar en gynnsam utvecklingsväg. Teorierna ger dock inga lösningar för vilka lämpliga politiska åtgärder som skall till för att i realiteten skapa en utveckling som också är livskraftig på egna meriter på längre sikt.

Regional utveckling är en komplex process där framgångsrecepten inte enkelt kan kopieras från fall till fall. Inom forskningen betonas en mängd faktorer, där vissa spelat en avgörande roll i vissa fall och andra i andra fall. De fysiska faktorerna bakom regional utveckling är i dagens samhälle vanligen relativt överförbara. De mänskliga faktorerna däremot är inte är rörliga i samma utsträckning, utan mer förankrade i den lokala miljön. Moderna teorier tenderar därför att betona "mjuka" faktorer som avgörande för regional utveckling och tillväxt. Dessa är t.ex. kunskap, lärande och socialt kapital. Vissa forskare poängterar även den demografiska utvecklingen och åldersstrukturen som en betydelsefull drivkraft för ekonomisk utveckling (Lind och Malmberg, ESO 1999, kommande).

De politiska rättigheterna att bestämma inriktningen på dessa ”mjuka” faktorer kan diskuteras och här finns förmodligen olika åsiktsinriktningar. Är det politikens roll att skapa tillräckligt många förändringsbenägna individer med en positiv attityd till kompetensutveckling och andra tillväxtfrämjande egenskaper? Är svaret ja återstår problemet att i praktiken utforma politiska åtgärder som påverkar dessa ”mjuka” faktorer i önskvärd riktning. Utbildningsnivån kan påverkas med politiska medel, men *inställningen* till lärande, entreprenörskap och förändring ligger vanligen på ett djupare plan och kan vara svårgripbart med politiska medel.

5.7 Regionalpolitiken kan fördela ut inkomster, men inte tillväxt

Regionalpolitiken kan sägas ha uppnått sitt mål att människor skall ha rätt att kunna leva var de vill med jämbördig välståndsnivå. Om målet däremot är en spridning och jämn fördelning av både befolkning och ekonomisk verksamhet, så synes detta vara en mer komplex process att dirigera med politiska medel.

I bilagan till denna rapport kan man tydligt se att inkomstfördelningen måste betraktas som jämn mellan landets kommuner. Produktionen däremot skiljer sig kraftigt. Välfärden är relativt jämnt fördelad mellan kommuner, trots att värdet på produktionen varierar kraftigt. En relativt hög produktion motsvaras inte av en högre välfärd, och en hög tillväxt åtföljs inte av en motsvarande utveckling i ekonomisk standard. Sambandet är svagt såväl mellan hög produktion och hög standard, som mellan hög tillväxt i produktionen och tillväxten i standard.

Om detta är ”rättvisa” är en frågeställning som ger olika svar beroende på vad man har för värderingar. Det är likaså en värderingsfråga huruvida man anser att den samhällsekonomiska kostnad som uppstår när medborgarna har begränsade incitament att påverka sina levnadsvillkor är berättigad. Man kan dock konstatera att fördelningssystemen sammantaget tjänar sitt syfte, men det regionalpolitiska målet att stödja utvecklingen i utsatta regioner ge-

nom att ge dem likvärdiga förutsättningar för utveckling har misslyckats. Inkomsterna har blivit likvärdiga, men inte beroende på att regionalpolitiska åtgärder för att främja utvecklingen har uppfyllt sitt mål.

Slutsatsen är att regionalpolitiken har lyckats fördela välfärden, men inte lyckats skapa tillväxt och attraktivitet i målområdena. De regionalpolitiska åtgärderna har både direkta och indirekta kostnader, genom att resurserna skulle kunna ge mer tillväxt någon annanstans. Dessa kostnader bör redovisas i sin totala omfattning, och jämföras med andra prioriterade offentliga ansvarsområden.

Att mot denna bakgrund hävda att dagens regionalpolitik är en politik för tillväxt är ett till den grad förenklat påstående att det hamnat bortom gränsen för det sanningsenliga. Regionalpolitik kan vara en värderingsmässigt grundad politik för social utjämning, men att skapa utjämning genom att skapa tillväxt är ett alltför trubbigt tillvägagångssätt. Dagens regionalpolitiska åtgärder fångar inte den regionala utvecklingsprocessens essens tillfullo för att åstadkomma varaktig social utjämning på ett resurseffektivt sätt. De kostnader som den här politiken ger upphov till får inte sopas under mattan, utan måste analyseras och värderas mot andra angelägna politiska ansvarsområden.

Referenser

- Abramovitz, M. (1986), "Catching up, Forging Ahead, and Falling Behind", *Journal of Economic History*, XLXI (2), 385-406.
- Andersson, R. (1999), "Regionalpolitikens mål och medel. Kommentarer till regeringens regionalpolitiska proposition 1997/98:62" Stockholm: Kungl. Tekniska Högskolan.
- Armstrong, H.A. (1995), "Convergence among regions of the European Union, 1950-1990", *Papers in Regional Science*, Vol. 74, No 2, 143-152.
- Arthur, W.B. (1994), "Increasing Returns and Path Dependence in the Economy", Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Asheim, B. (1997), "Learning Regions in a globalised world economy: towards a new competitive advantage of industrial districts?" in S. Conti and M.
- Barfod, B. (1938), "Local Economic Effects of a Large Scale Industrial Undertaking", Copenhagen: Munksgaard.
- Baumol, W. (1986), "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show", *The American Economic Review* 76(5), 1072-1085.
- Baumol W. J. och Wolff E. (1988), "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: Reply", *The American Economic Review*, 78(5), 1155-1159.
- Bergström, F. (1998), "Essays on the Political Economy of Industrial Policy", Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Boethius, M. (1997), "Ta vara på kraften- en idébok om arbetsliv fören ny tid", Utbildningsförlaget Brevskolan, Glesbygdsverket.

- Brechling, F. (1973), "Wage inflation and the structure of regional unemployment", *Journal of Money, Credit and Banking*, 5:355-384.
- Bylund, E. (1996), "Norrlandsproblemet förr och nu" i *Jubileumsskrift SIR 30 år*, Östersund: SIR.
- De Long, J. B. (1986), "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: Comment", *The American Economic Review*, Dec. 1138-1154.
- Dir. 1999:2, "Utredning om den framtida inriktningen och utformningen av regionalpolitiken",
- Ds 1995:14 "Företagsstödet - vad kostar det egentligen". Rapport till ESO
- Dunford, M. (1994), "Regional disparities in the European Community: Evidence from the REGIO databank", *Regional Studies*, Vol. 27, 727-744.
- Ehrstedt, O. (1994) "Näringslivspolitik och kommunal verklighet" Finlands kommunförbund,
- Elander, I. (1978), "Det nödvändiga och det önskvärda- En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72" Kristianstad: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia.
- Glesbygdsverket, (1997), "Förnyelsens landskap- bygdepolitik för 2000-talet", Östersund: Glesbygdsverket.
- Grossman, G. and Helpman, E. (1991) "Innovation and Growth in the Global Economy", Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Hagen, E. (1962), "On a Theory of Social Change: How Economic Growth Begins", Homewood, Ill.: The Dorsey Press.
- Harris, C.D. (1954), "The Market as a Factor in the Localization of Industry in the U.S.", *Annals of the Association of American Geographers* 44, 315-348.
- Harrison, B., Kelley, M.R. & Gant, J. (1996), "Innovative, firm behavior and local milieu: Exploring the intersection of agglomeration, firm effects, and technological change", *Economic Geography*, 72, 233-258.
- Higgins, B. och Savoie, D. (1997), "Regional Development Theories & Their Application", New Brunswick: Transaction Publishers.

- Hirschman, A. O. (1958), *"The Strategy of Economic Development"*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- ISA, (1998), *"Spelar det någon roll?- Om ökat utlandsägande i svenskt näringsliv"*, Rapport från ISAs ekonomiska råd. Stockholm: Invest in Sweden Agency.
- Isard, W. (1956), *Location and Space Economy*, Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.
- Johansson, J. (1995), *"Europeiska Regioner- Regionforskning i empirisk och normativ belysning"*, Örebro Studies 13.
- Kelley, M. & Helper, S. (1996), "Firm Size and capabilities, regional agglomeration, and the adoption of new technology", *Industrial Performance Center Working Paper*, MIT.
- Kommunförbundet, (1999), *"Befolkningsförändringar på lokal nivå"*, Bilaga 1 till "Kommunerna i framtiden", Stockholm Svenska Kommunförbundet.
- Krugman, P. (1994), "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, March/April, 28-44.
- Larsson, S. (1998), "Lokal förankring och global räckvidd. En studie av teknikutveckling i svensk maskinindustri" *Geografiskaregionalstudier* 35, Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Lever, W. F. (1993), "Competition within the European urban system", *Urban Studies*, Vol. 30, 935-948.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (1999), *"Tjugohundratalets demografiska utmaningar"*, ESO:kommande.
- Lindström, B. och Nilsson, J-E. (eds.)(1996), *"Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context- the case of Finland and Sweden"*, NordREFO.
- Maillat, D. (1995) "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy", *Entrepreneurship and Regional Development* 7, 157-165.
- Malmberg, A. (1998) "Den gäckande agglomerationsfördelen: teoretiska principer och empiriska paradoxer", *Svensk geografisk årsbok* 74.
- Maskell, P., Ekelinen, H, et al. (1998), *"Competitiveness, Localised Learning and Regional Development"*, Routledge.

- Maskell, P & Malmberg, A. (1999), "Localized learning and industrial competitiveness", *Cambridge Journal of Economics*, 23 (2)
- Mc Clelland, D. (1964), "A Psychological Approach to Economic development", *Economic Development and Cultural Change*, April
- Mc Clelland, D. och Winter, D. (1973), "*Motivating Economic Achievement*", New York: The Free Press.
- Modén, K.-M. (1998), "*Foreign acquisitions of Swedish companies - effects on R&D and productivity*", ISA studies on foreign direct investment, 1998/2, Stockholm: Invest in Sweden Agency.
- Myrdal, G. (1957), "*Rich Lands and Poor*", New York: Harper & Row.
- Neven, D. & Gouyette, C. (1995), "Regional convergence in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No 1, 47-65.
- Nilsson, J-E. (1996), "Norrlandsproblemet förr och nu" i *Jubileumsskrift SIR 30 år*, Östersund: SIR.
- NUTEK, (1993), "*Företagen och det regionalpolitiska stödet*", NUTEK R 1993:49.
- NUTEK, (1993), "*De regionalpolitiska stödens ekonomiska och finansiella effekter på små nyetablerade företag*", NUTEK R 1993:50.
- NUTEK, (1996a), *Småföretagen i Sverige 1996*.
- NUTEK, (1996b) "*Problem i gränslandet - Utvärdering av Arjeplogsgruppen*", NUTEK R 1996:42
- NUTEK, (1997), "*Regioner på väg mot år 2015- Förutsättningar fakta och tendenser*", NUTEK R 1997:10.
- NUTEK, (1997), "*Regioner på väg mot år 2015- Länsstrategier i regionalt utvecklingsarbete*", NUTEK R 1997:11.
- NUTEK, (1997), "*Förutsättningar för regionpolitik- Regioner på väg ot år 2015*", NUTEK R 1997:19.
- NUTEK, (1997), "*Teknikpolitik och regional utveckling- regioner på väg mot år 2015*", NUTEK R 1997:21.

- Perroux, F. (1955), "A note on the Notion of Growth Pole", *Economie Appliquée*, 1955.
- Persson, J. (1997), "Convergence across the Swedish counties, 1911-1993", *European Economic Review*, Vol. 41, 1835-1852.
- Porter, M. (1990), "*The Competitive Advantage of Nations*" Macmillan, London.
- Proposition 1997/98:62 (1998), "*Regional tillväxt- för arbete och välfärd*".
- Proposition 1998/99:100 (1999), Vårbudgeten.
- Putnam, R.D (1993), "*Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*", Princeton University Press.
- RTK, (1997), "*Flyttningar som förnyar Stockholmsregionen*", Promemoria nr. 16, juni 1997, Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret.
- RTK (1999) "*Scenarier för utbildning i Stockholmsregionen*" Stockholm: Rapport 1999:1, Regionplane- och trafikkontoret.
- Sala-i-Martin, X. (1996), "Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence", *European Economic Review*, Vol. 40, 1325-1352.
- Saxenian, A.L. (1996), "*Regional Advantage*", Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Smith, D. M. (1966), "A Theoretical Framework for Geographical Studies of Industrial Location", *Economic Geography* 42, 95-113.
- Solow, R.M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics* 70, 65-94.
- SOU 1995:4, (1995), "*Långtidsutredningen 1995*", Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1995:4 Bilaga 5, (1995), "*Sveriges ekonomiska geografi*" Stockholm: NUTEK
- SOU 1997:13, (1997), "*Regionpolitik för hela Sverige*", Bilaga 7 till betänkande av REKO-STAT-utredningen, Stockholm Norstedts.
- Statskontoret, *Regional försöksverksamhet - kraftsamling för en ny regionalpolitik*, PM 1A, 1998

- Svensson, R. (1998), *Det nya Sverige byggs underifrån*, Glesbygdsverket.
- Taylor (eds.) *Interdependent and Uneven Development: Global - Local Perspectives*, Aldershot: Ashgate.
- Tervo, H. (1991), "Studies on the Economic Case for and Effects of Regional Policy", University of Jyväskylä, Jyväskylä Studies in Computer Science, Economics and Statistics.
- Thomas R.L. and Stoney P.J.M (1971), "Unemployment dispersion as a determinant of wage inflation in the U.K 1925-66", *Manchester School* 39:83-116.
- Törnqvist, G. (1996), "Regionalpolitik och Forskning" i *Jubileumsskrift SIR 30 år*, Östersund: SIR.
- Veblen, T. (1904), *The theory of Business Enterprises*
- Weber, A. (1909), *Theory of the Location of Industries*, Chicago: University of Chicago Press.

Regional Theory in Theory and Practice - A Summary

The overall goals for regional policy are sustainable growth, justice and freedom of choice. It is a policy to enable people to live and work in equal living conditions in the whole of Sweden. The 1998 regional policy government bill (1997/98:61) states that in the future, regional policy must be pursued more intensively so as to support the development in those regions that are particularly vulnerable and to provide them with the conditions for development and growth.

Regional policy is applied for economic reasons and distribution policy reasons. Economic reasons are that the nation's capital is being utilised more efficiently through regional policy measures and that high growth, to which all regions contribute, is a condition for an already strong welfare state to continue. The classical debate on the choice between growth and equalisation is managed through a policy that utilises the growth potential that exists in each region.

Regional development is a complex process. Research results, evaluations and opinions differ on many points and this means that it can be difficult to find a common viewpoint on what constitutes a regional policy problem and which policy is suitable. Important theories which aim to explain regional development are analysed from a number of different scientific perspectives.

The aim of this report is to become more familiar with what scientists know about regional development and growth. A number of different research disciplines and perspectives are described and analysed. The goals for regional policy are then analysed against this background.

How research views regional development and growth

Traditional regional research has not been successful in producing a theory explaining why some regions grow and others do not. When regional research first began, scientific models and quantitative methods were primarily used e.g. gravitation models to measure the attraction of different districts or models representing the urban hierarchy. Geographical models can explain why the differences in economic activity arise by using central place theory which are based on indivisibility and market size. The models may also include differences between means of production, transport costs, market conditions and other forms of economies of scale.

When the theories are used to analyse economic development over time, theoretical and political points of view begin to differ. Certain schools reason that the centre is developed at the cost of the periphery, others maintain that positive spreading effects are advantageous to the surrounding regions.

With the gradual replacement of industrialisation by a knowledge society, research is increasingly emphasising skills, learning, innovations, the advantages of agglomeration and social capital as the factors explaining regional development. Advantages of agglomeration are mechanisms that facilitate learning and decrease transaction costs for companies that are localized together.

In the mid 1970s interest was directed towards companies in north-west Italy and their network economy where their small scale and flexibility was an advantage for individualised production. Regional researchers were very interested in this development, seeing it as a possibility for regional equality. However, it turned out that the recipe for success was difficult to apply to other regions. At the start of the 1980s the so-called California school arrived. This was based on agglomeration advantages during knowledge-intensive production. Current regional research emphasises knowledge as a resource and learning as a process. Innovations and technological development are a result of a geographically based interactive process.

However, the question remains of why successful clusters develop in some cases and not in others. The thing that unites the

various approaches within this research is that success criteria are something incomprehensible, in the air, a "milieu". The quest for the driving forces behind this "milieu" has given rise to a theoretical division of economics and some parts of regional research. The latter emphasises path dependency where the players' behaviour and development potential change depending on the context. This conclusion is risky to use in the formulation of regional policy due to the lack of complete knowledge of the factors that state that a certain "tradition" survives on its own merits.

The disagreement of regional research on how the economic process leads to the convergence or divergence of regional development still remains, as well as to what extent a "tradition" can be created. Current research points out that the processes governing equalisation and increased differences are simultaneous and are mainly about being inside or outside a region.

The complexity of regional development implies that several research disciplines consider aspects that are of value to regional research.

Business economics uses clusters to explain business development within a region. Cluster analysis focuses on links and flows. The reasoning and agglomeration advantages are similar to those emphasised in regional research. It is maintained that intense rivalry between competitors as well as close relations with customers, suppliers and research establishments give rise to opportunities as well as putting pressure on companies to reduce costs, increase productivity and improve their adaptation to markets, learning and innovative ability. The establishment of foreign companies can affect the dynamics in a cluster in different ways depending on the strategy and organisation of the multinational in question on the one hand and the qualities of the local cluster on the other.

Several economic theories deal with areas that affect regional development. The so-called convergence school analyses the mechanisms behind convergence in growth in different countries and regions. Growth theories add to the understanding of growth mechanisms and trade theories treat economic development and

structure as a result of international specialisation. In addition, macro and micro-economic theories increase knowledge of the effects of regional policy measures.

According to the convergence school, a less economically developed country has a higher production growth than the more developed countries since it can benefit from imitation in order to increase its growth. The more developed country however, must create new innovations to develop. A similar reasoning should be applicable to regions. Empirical indications suggest that the regional income of the different Swedish counties has converged in the post-war period, but that regional policy investments have not affected this process.

Market mechanisms have a converging effect in neo-classical economic theory. Investments are attracted to those areas where the return on invested capital is the greatest, whilst the workforce pours in to regions with the highest wages until wages are forced down. Mobility of factors of production as well as goods, together with fluctuating prices and wages, reduce regional differences in living standards.

Modern growth theory emphasises the role of human capital in the growth process. Economies of scale exist in the production of human capital i.e. knowledge does not have a decreasing return. This means that there can be increasing divergence between regions. The continuing return on human capital neutralises the converging mechanisms. Both capital and human capital can continue moving towards growth regions instead.

According to modern growth theories, differences in economic development increase in regions where there has been no market failure as regards the flexibility in the factors of production and in the adjustment of wages and returns. To relocate resources by political means is to limit the growth potential of these regions and thereby total growth in the country.

A macroeconomic argument for regional policy measures is that they can reduce the structural unemployment and thus increase economic capacity and growth potential. Studies analysing the effects of regional policy measures on companies show that they

can promote growth but with a high risk of inefficiency. To make up for these "political failures" the costs for a possible market failure must be higher. Compensating for market failure has however not seemed to have been a dominating criterium in the support process.

One factor contributing to the market-driven processes for reducing inequalities is the diffusion of technology. Whether this diffusion takes place or not depends on how much knowledge is based in and locked in a region, as well as whether or not the surrounding and related regions have the capacity to receive, administrate and process the new technology.

This means knowledge and skills, but also to a large extent values, attitudes and social conventions.

Cultural factors such as the attitude to an entrepreneurial spirit have been seen to influence economic development. However, opinions differ on whether they can be adequately achieved by political means.

Political and institutional structures are other significant factors contributing to the success of the regions. Political science is interested in finding out how the various political and institutional solutions affect development. Regions have taken on a more meaningful role in this branch of science through European integration, which according to some analysts provide a stronger role on the European and local/regional level, as the nation-state weakens. Internationalisation in general has also provided opportunities for the regions to become stronger players on the international arena.

Questions on democracy have played a subordinate role in regional research, and political science can contribute to this here. Flaws in democracy may depend on the increasing regionalism unless democratic functions accompany the new regional divisions. The new decentralised strategy in Swedish policy has been criticised for not being accompanied by democratic instruments.

Political science as well as regional research are also concerned with analysing the region as a creative pool of growth with similar mechanisms of knowledge, learning, interaction and innovation. The

political science view focuses on the ability of political governments to provide the conditions for these processes. Particular emphasis is placed on the so-called social capital's role in the development process. This reasoning is based on Putnam's research. He maintains that political institutions can differ in efficiency depending on the sociocultural factors and that this bears a great influence on the ability to pursue a successful policy.

Regional policy and regional development in Sweden

Throughout the post-war period, Swedish regional policy has debated the discrepancy between necessary economic growth and the desired regional development. During certain periods, growth was the overall prime objective; at other times a stronger argument for an even division of the population and economic enterprise prevailed. Discussions have been based on the variations in economic development and even on the different opinions regarding the extent to which population concentrations are necessary and/or acceptable.

The reasons for regional problems were structural change and a transition from an agricultural and forestry society to an industrialised one. The political measures recommended varied between each party. The Communists advocated state ownership and sweeping decentralisation whilst the Social Democrats walked a tightrope between regional development policy and measures to promote the mobility of the labour force.

Regional policy in the modern sense was founded in the mid 1960s. Measures such as regional development grants and subsidies were stepped up. The ideology was still striking a balance between measures to promote mobility and the influence of regional development. Faith in the planned economy and social engineering was top of the list. Society was judged to be strong enough to steer the development in the desired direction. An offensive was launched when the forestry counties became rapidly depopulated in the latter half of the 1960s.

In the 1970s policies were aimed at satisfying people's needs and desires. Growth was taken for granted due to a good Keynesian policy. A policy based on growth pool theories evolved. However, it was criticised for its selection and contents and was removed from the regional policy in 1982.

The end of the 1970s brought regional policy confusion. The population stabilised and structural changes to the industrial society appeared to have played their part. The recession at the beginning of the 1980s distracted from the confusion since the regional policy could now be geared towards solving the effects of internationalisation on industry.

During the 1990s population have been declining in areas prioritised by the regional development policies. Unemployment increased at roughly the same rate in the regions as a whole up until 1994. Thereafter unemployment in the whole country decreased, whilst continuing to rise in the forestry counties. Education levels also varied greatly between the various regions, to the detriment of the areas prioritised by the regional development policies.

From the 1980s, production growth has produced large differences between the Swedish municipalities. However, income growth has remained relatively evenly split, which means that the distribution of income policies have achieved their aim, but that the aim of regional policy – to create the conditions for growth – has not been achieved to the same degree.

Regional policy is often divided into a "large" and "small" regional policy. The "small" regional policy is mainly addressed towards the business sector. The "large" regional policy is a policy with regional effects such as labour policies, communication policies and education policies.

In the last few years, regional policy has been displaced by a more growth-related policy. The policy area has been broadened towards a industrial policy, but the goals regarding justice and freedom of choice remain, together with the goal of growth.

Regional policy has also been regionalised to a large extent. This has given rise to criticism regarding lack of co-ordination and flaws in the basic principles of democracy. In order to improve the co-

operation between bodies working with growth and job creation measures in the regions, regional growth agreements are now being produced. Regional pilot projects have even been started in the Kalmar, Skåne and Gotland regions, in order to improve coordination and the democracy roots.

The regional effects of the "large" regional policy are larger than those of the "small". Education is considered to greatly influence growth in various parts of the country. The effects that are usually emphasised are employment and the local economy, an increase in students starting higher education, the diffusion of skills to the surrounding business sector, the magnet effect i.e. start-ups, spin-off companies started by university employees, and the influence on the sociocultural climate. The evaluations indicate that regional universities play a significant role as regards population and employment growth in a region, have only marginally affected the local young people's inclination to start higher education, have been of crucial importance as regards opportunities to recruit a young and well-educated labour force to a municipality and have been of importance in increasing the education levels in the regional business sector. Other evaluations show that the regional universities have not resulted in a positive population move to the college/university districts.

Sparsely populated area policies as well as rural area policies are an important part of regional policy today. Rural policies are considered to need different roles and attitudes. The guiding principle is that it is the businesses and people themselves who create growth. The job of society is merely to play a more encouraging role. Some examples of local initiatives are increased distance learning, and the decentralisation of the public sector, labour policy and regional policy.

The EC's structural policy is the most important regional policy instrument in the EU. Reviews have pointed out that the analysis undertaken prior to the project has not been detailed enough and that the programme should be geared more towards entrepreneurship and commercially viable projects. The reviews

were also critical of administrative procedures and interplay between the authorities.

The structural fund programme is based to a large extent on the aim of keeping together a large territory within an integration process. However, it is important that the structural fund programme provides a positive national economic effect both as regards confidence in the EU as an organisation and by caring for taxpayers' money.

Regional policies can be criticised for insufficient socioeconomic analyses as regards implementation and evaluation. Subsidies are maintained in order to compensate for slow growth without analysing the roots of the problem. Analyses relating to what in essence prevents better growth from taking place, based on market principles, are insufficient.

Some analysts maintain that the regional problems are as great today as in the 1960s, but they can be described in a different way and have other causes. Others question whether regional policy has played its part. One argument is that regional policy can be motivated by the view that territories need to be kept together without too great a social pressure and social unrest. The policy would thus indirectly be a policy for successful growth.

The report's conclusions in brief are that regional development can entail divergence and convergence. It is possible for these two processes to take place simultaneously depending on the character of the regions. Modern theories are increasingly directed towards the soft factors behind regional development. These are based on the advantages of geographical agglomeration, which lead to increasing regional differences because the return and growth potential are the greatest in an area with good access to the relevant skills. A policy for regional equality therefore reduces total growth, and regional policy acquires conflicting goals between an equal distribution of geographic growth and high total growth.

Regional policy can be a value based policy for the distribution of wealth. However, it remains to seek measures that do not have such adverse effects and are not "political failures". Regional policy measures incur costs that should be reported and discussed in their

entirety and not swept under the carpet as if the resources could not be used elsewhere or give rise to distortions in e.g. competitiveness and incentives.

Regional policy has distributed welfare but not growth. Regional development is a complex process where the recipe for success cannot easily be duplicated from case to case. Regional policy can be said to have reached its goal when people have the right to live where they want and enjoy equal welfare standards. Current political measures make it more difficult to achieve the goal of distribution and equal division of both the population and economic development.

Bilaga

Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard ?

av Thomas Pettersson och Ingemar Eriksson

1 Inledning

Medborgare som bor i olika delar av landet skall ha likvärdiga levnadsvillkor. Det är ett av regionalpolitikens huvudsyften. Samtidigt bör invånare i olika delar av landet ha rimliga drivkrafter att försöka förbättra sin livsvillkor. I många regioner arbetar invånarna, deras förtroendevalda, myndigheter och företag aktivt för att skapa jobb och ekonomisk utveckling. Staten medverkar både med generella och riktade stöd. Vad händer i regioner som har framgång, får medborgarna som bor där en bättre ekonomisk standard? Hur väl kompenseras de regioner som har en ogynnsam utveckling?

Det är många offentliga system som bidrar till ekonomisk trygghet och utjämning. Sociala transfereringar och skatter omfördelar pengar från dem som bor i regioner med jobb och höga löner till dem som har låga inkomster eller saknar arbetsinkomster. Mellan kommuner och mellan landsting utjämnas såväl skattekraft som strukturella kostnadsskillnader. Inkomstutjämningen för över resurser från rika till fattiga kommuner. Kostnadsutjämningen kompenserar de kommuner som antas ha mer kostnader för sin verksamhet på grund av ogynnsamma demografisk sammansättning, förvärvsfrekvens och arbetslöshet, långa avstånd, klimat, befolkningsminskning osv. Särskilda företagsstöd och annat stöd riktas till glesbygden. Speciella insatser görs för att utveckla kommunikation, utbildning och kultur i ekonomiskt svaga regioner. Områden som drabbas hårt av företagsnedläggningar o.dyl. får ofta särskild hjälp av staten.

NUTEK gör undersökningar av hur befolkningsutveckling, sysselsättning och ekonomisk tillväxt samvarierar i landets olika regioner.¹ Tidigare i utredningen omnämns också en del utvärderingar av företagsstöd m.m. som riktas till glesbygden. SCB och statliga utredningar följer utfallet av kostnads- och skatteutjämningsystemen.

¹ Småföretag och regioner i Sverige 1998 - med ett tillväxtperspektiv för hela landet. NUTEK B 1998:10.

Det finns såvitt vi vet inga analyser som försöker beakta den sammantagna effekten av skatter, transfereringar, skatteutjämning, kostnadsutjämning, riktat regionalstöd osv. på den ekonomiska standardutvecklingen i olika delar av landet.² I denna rapport undersöks därför sambandet mellan produktion per invånare, tillväxt och ekonomisk standard för landets kommuner. Undersökningen bygger bl.a. på de underlag som sammanställdes till den fördelningspolitiska redogörelsen om den regionala inkomstfördelningens utveckling som redovisades i 1999 års vårproposition (prop. 1998/99:100, bilaga 3).

2 Dataunderlag och metoder

Undersökningen avser perioden 1985-1996. Vid beräkningen av produktionsnivå och ekonomisk tillväxt används främst SCB:s statistik över *bruttoregionprodukten* (BRP). I analysen används en energiutjämnad variant av BRP. Vid beräkning av denna lyfts all energiproduktion bort från produktionsvärdet. Därefter fördelas värdet av landets totala energiproduktion ut på samtliga kommuner enligt kommunens andel av total produktion i landet (exklusive energiproduktion).³ För 1996 har SCB ej beräknat energiutjämnad BRP, en förenklad metod har därför använts för 1996. Kvoten mellan det "vanliga" och det energiutjämnade BRP-värdet för 1995 har använts för att beräkna energiutjämnade BRP-värden 1996.

Som ett annat mått på produktionen i olika regioner används *arbetsinkomsterna*, dvs. summan av löner och näringsinkomster. I detta mått ingår också ersättning vid sjukdom, föräldraledighet och utbildning/tjänstgöring inom totalförsvaret.

² I bilaga 3 till prop 1998/99:100 visas att skillnaden i ekonomisk standard mellan olika regioner är liten. Bergström (1998) visar att spridningen i per capita inkomst mellan län minskat alltsedan 1945. Ingen av dessa studier undersöker dock sambandet mellan ekonomisk standard, produktion och tillväxt.

³ Motivet för denna energiutjämnning är att kraftproduktionen annars medför "orealistiska" BRP-värden i framförallt vissa Norrlandsregioner och i de fyra kärnkraftskommunerna.

Den *ekonomiska standarden* samt *arbetsinkomsterna* mäts i databasen LINDA (Longitudinell individdatabas). I den följs inkomster m.m. för ca 300 000 personer och deras hushållsmedlemmar varje år 1960 till 1997. LINDA har nyligen byggts upp genom ett samarbete mellan Uppsala universitet, Riksförsäkringsverket, Finansdepartementet och SCB med särskild finansiering bl.a. från Forskningsrådsnämnden och Samhällsvetenskapliga forskningsrådet. LINDA ger med sitt stora urval och panel en mycket hög statistisk säkerhet i de förändringar som beräknas.

Den ekonomiska standarden mäts enligt gängse metoder i individernas genomsnittliga disponibla inkomst som justerats för skillnader i hushållens försörjningsbörda (Faktaruta 1). LINDA:s uppgifter om hushållens sammansättning bygger på mantalsskrivningen och har därför olika begränsningar. Det saknas bl.a. uppgifter om faktiskt samboende varför man tvingas använda deklara-tionsuppgifterna om vilka som är samboende och likställda med gifta (har varit gifta eller har eller har haft gemensamma barn). I LINDA underskattas särskilt antalet faktiskt samboende utan barn och kvalitén kan variera över tiden. Trots detta bedöms en justering för försörjningsbörda med hjälp av hushållsuppgifterna i LINDA ge en mindre missvisande beskrivning av den faktiska utvecklingen än utan justering.

De statistiska bearbetningarna har gjorts både för kommuner och s.k. lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) enligt NUTEK:s indelning.

Faktaruta

Disponibel inkomst: Hushållets totala inkomster från arbete, kapital och transfereringar minus betald skatt, givet underhållsbidrag samt återbetalning av studiemedel och socialbidrag. Erhållna studiemedel betraktas som transferering.

Ekonomisk standard: Hushållens disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda i 1998 års priser.

Justering för försörjningsbörda: Den disponibla inkomsten divideras med hushållets sammanlagda konsumtionsvikt ("konsumtionsenheter"). Ensamboende ges vikten 1,16, samboende vuxna 1,92, barn i åldern 0-3 år 0,56, 4-10 år 0,66, 11-17 år 0,76. Vikternas baseras på Socialstyrelsens tidigare normer för socialbidrag.

Lokala arbetsmarknadsregioner: NUTEK delar in kommunerna i 81 lokala regioner, s.k. LA-regioner. Indelningen baseras dels på pendlingsförhållanden, dels på uppgifter om närliggande kommuncentra, arbetsmarknadens styrka och kedjor av kommuner som kopplas till en stor arbetsmarknad.

I undersökningen behandlas kommuner som ekonomiska objekt på ett något annorlunda sätt än vad som är gängse. I vanligt språkbruk finns en besynnerlig begreppsförvirring. En kommun är både ett geografiskt område där många medborgare bor och företag verkar och en demokratisk institution med en särskild organisation (en juridisk person). Men i dagligt tal avses med kommunen i allmänhet endast kommunen som organisation. När man talar om kommunernas ekonomi avser man i regel organisationernas finanser. I denna undersökning analyseras emellertid kommunen som geografiskt och ekonomiskt område och inte som organisation.

Beskrivningarna av olika samband i denna bilaga är ganska stilerade och enkla. Resurserna och tiden har inte medgett några mer djuplodande analyser, inte heller användningen av mer sofistikerade statistiska metoder.

3 Befolkningsutveckling och sysselsättning

Sedan 1970-talet ökar befolkningen i storstadsregioner, universitets- och högskoleregioner och i vissa andra regionala centra. I småregioner minskar befolkningen. Under de senaste åren har tendensen till minskad befolkning i småregioner förstärkts och berör även många regionala centra.

Sedan länge har ungdomar och kvinnor ofta valt att flytta till storstadsområdena där det finns bättre tillgång till jobb. Under vissa perioder av 1980- och 1990-talen har denna utveckling enligt NUTEK dolts av höga födelsetal och ett stort antal invandrare som genom invandringpolitiken utplacerades i hela landet. Nu när födelsetalen och invandringen minskar och många invandrare väljer att flytta till storstadsregionerna blir de underliggande tendenserna synligare.

Under år 1997 hade 70 procent av kommunerna ett utflyttningsöverskott och folkmängden minskade i 210 kommuner. De yngsta minskar mest i utflyttningskommuner men ökar mest i inflyttningskommuner.

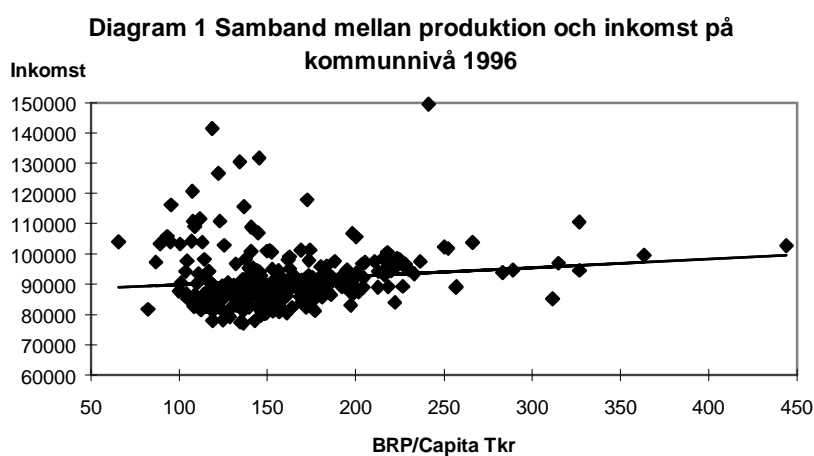
NUTEK:s analyser visar också att nedgången i sysselsättningen i början av 1990-talet var ganska jämn i de olika regionerna. Under den ekonomiska återhämtningen efter 1994 har skillnaderna ökat. Stockholmsregionen med en stor andel privata tjänster har klarat sig avsevärt bättre särskilt under senare år. Småregioner som ofta domineras av offentlig sysselsättning har utvecklats långsammare och har haft en svag utveckling även under senare år.

Några analyser av hur befolkningsutveckling och sysselsättning påverkar regional tillväxt och standard görs inte här. Denna undersökning fokuserar i stället sambanden mellan grundläggande ekonomiska variabler som produktion, arbetsinkomst och disponibel inkomst.

4 Produktion och ekonomisk standard

Produktionen per person varierade mycket kraftigt mellan olika kommuner 1996, från ca 66 000 till över 444 000 kronor per år. Den ekonomiska standarden varierade betydligt mindre, från i genomsnitt ca 77 000 kronor per år till 150 000 kronor per år.

Man kunde vänta sig att medborgarnas ekonomiska standard i genomsnitt är något bättre i kommuner med en högre produktion. Det statistiska underlaget tyder dock på att det 1996 inte fanns något tydligt samband mellan produktion per invånare och invånarnas ekonomiska standard i kommunerna (diagram 1)⁴. I många kommuner med mycket låg produktion per person har medborgarna en högre ekonomisk standard än i andra kommuner med en mycket hög produktion och omvänt. Även år 1985 var sambandet svagt.

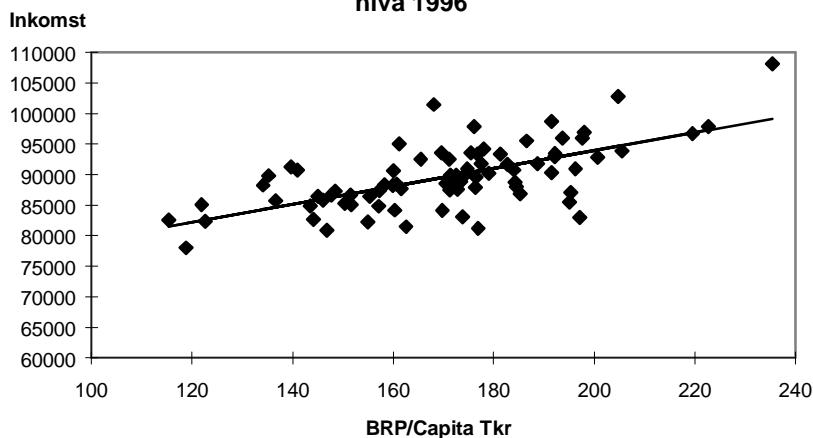


En viss förklaring till att det saknas samband är att många personer bor i andra kommuner än de arbetar. Deras produktion bokförs således inte i samma kommun som de bor. För att minska detta problem kan kommunerna delas in i lokala arbetsmarknadsre-

⁴ I samtliga diagram i denna bilaga är en regressionslinje inlagd. Denna är skattad med en enkel linjär regressionsmodell. Koefficienter och T-värden redovisas i underbilaga 1.

gioner. Sambandet blir då något tydligare (diagram 2). I lokala arbetsmarknadsregioner med hög produktion per invånare har också medborgarna en något högre ekonomisk standard. Om produktionen är 1 000 kronor högre per person kan man vänta sig att den ekonomiska standarden är 147 kronor per konsumtionsenhet⁵ högre i genomsnitt.

Diagram 2 Samband mellan produktion och inkomst på LA-region nivå 1996



Sambandet mellan produktion och inkomst har blivit något tydligare sedan 1985, det finns dock fortfarande många regioner med en hög ekonomisk standard och en låg produktion och omvänt.

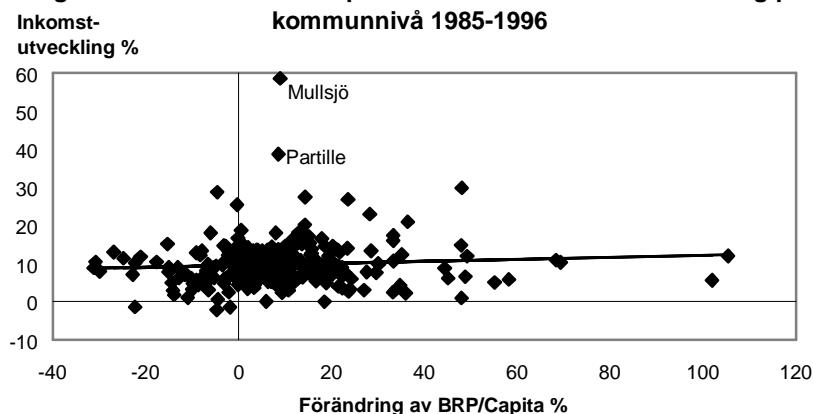
⁵ Se ”justering för försörjningsbörda” i faktaruta.

5 Tillväxt och standardutveckling

Mellan 1985 och 1996 har produktionen per invånare ökat som mest med ca 105 procent i några kommuner. I 69 kommuner har man haft en negativ tillväxt. Mest har produktionen sjunkit i Hagfors (31 procent). Enstaka kommuner har haft en mycket kraftig ökning av den ekonomiska standarden under perioden. I Mullsjö har standarden ökat med 60 procent och i Partille har den ökat med 40 procent. Dessa värden måste betraktas som extrema och tolkas med försiktighet. För de flesta kommuner har dock standarden under dessa 11 år ökat med endast ca 10 procent.

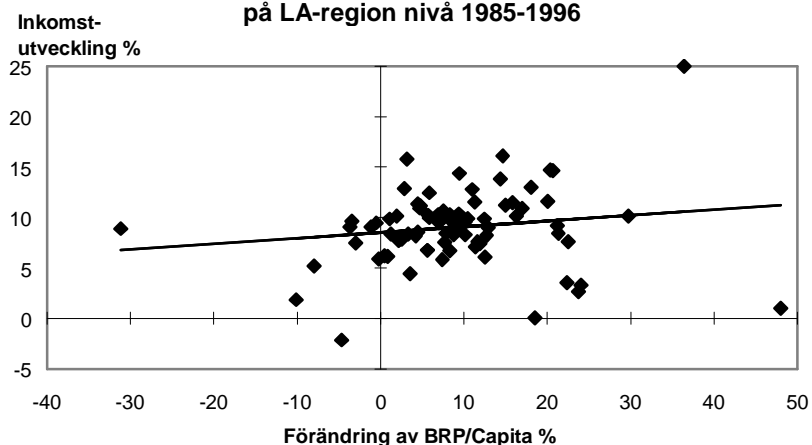
Om sambandet är svagt mellan produktion och ekonomisk standard ett enstaka år kan det ändå tänkas att det finns ett samband mellan *förändringar* i produktion och ekonomisk standard. Det förefaller dock inte finnas något tydligt samband mellan tillväxt och i standardutveckling i kommunerna (diagram 3). De kommuner som har haft en god tillväxt under perioden 1985-1996 har således inte, i någon nämnvärd utsträckning, fått högre genomsnittlig ekonomisk standard för sina invånare.

Diagram 3 Samband mellan produktions- och inkomstutveckling på kommunnivå 1985-1996



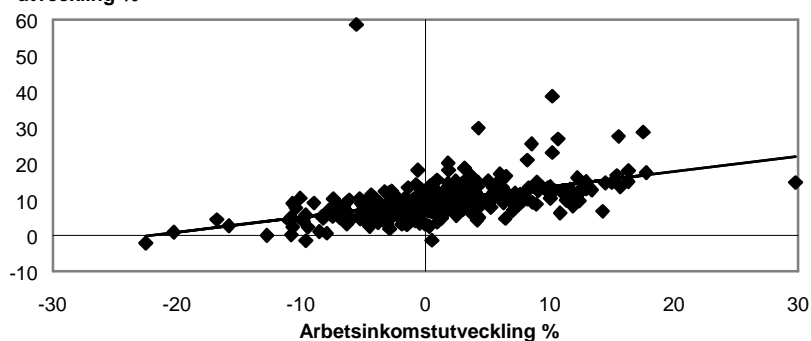
I fråga om tillväxt och standardutveckling förstärks inte sambandet när man studerar lokala arbetsmarknadsregioner (diagram 4). I regioner med högre tillväxt har inte medborgarnas ekonomiska standard i genomsnitt ökat mer än i andra regioner. I en region vars produktion/capita ökar med 10 % tyder sambandet (ej signifikant) på att den ekonomiska standarden för medborgarna kan väntas stiga med drygt 0,5 %.

Diagram 4 Samband mellan produktions- och inkomstutveckling på LA-region nivå 1985-1996



Problemen med bokföringen i BRP-måttet kan tunna ut sambandet. En mer begränsad indikator på förändring i ekonomisk aktivitet i olika kommuner som inte lider av samma brist är de genomsnittliga arbetsinkomsterna. Då både arbets- och disponibla inkomster är kopplade till individen uppkommer här inte något problem om bostadskommunen ej är densamma som arbetskommunen, resultaten redovisas därför på kommunnivå. Av diagram 5 framgår att sambandet är betydligt starkare mellan förändringen i arbetsinkomster och den ekonomiska standardutvecklingen under perioden 1985-1996. Om arbetsinkomsterna stiger 10 % i en region kan den ekonomiska standarden väntas öka med 4 %.

Diagram 5 Samband mellan arbetsinkomst- och disponibel inkomstutveckling på kommunnivå 1985-1996



6 Regionernas rangordning

Bland de 10 lokala arbetsmarknadsregioner som har högst produktion per invånare 1996 finns både de som har rika naturresurser eller omfattande industri och de som har en blandad näringsverksamhet (tabell 1). Dessa arbetsmarknadsregioner har ofta en ganska hög eller genomsnittlig placering i rangordningen av alla regioner efter ekonomisk standard. Det är bara Malung som har en hög produktion och en låg placering i standardtabellen.

I botten bland lokala arbetsmarknadsregioner med lägst produktion finns nästan bara glesbygdskommuner i Norr- och Västerbottens län. Av dessa har de flesta en relativt låg placering i standardtabellen men även genomsnittliga placeringar förekommer.

Tabell 1 De 10 lokala arbetsmarknadsregionerna med högst respektive lägst produktion per invånare 1996 och deras placering i ekonomisk välfärd

Högst produktion

	LA-region	BRP/Capita 96	Placering enligt ekonomisk standard
1	Stockholmsreg	235	1
2	Värnamo/Gnosjö/Gislaved	223	5
3	Kiruna	220	8
4	Gävle/Sandvikenreg	205	14
5	Olofström/Karlshamn	205	2
6	Örnsköldsvik	201	21
7	Sundsvall/Härnösandsreg	198	7
8	Västeråsreg	198	9
9	Malung	197	73
10	Oskarshamnsreg	196	29

Lägst produktion

	LA-region	BRP/Capita 96	Placering enligt ekonomisk standard
72	Lycksele/Malå	143	68
73	Kalix	141	31
74	Hagfors	140	27
75	Vilhelmina/Dorotea/Åsele	137	63
76	Arvidsjaur	135	38
77	Sorsele	134	46
78	Övertorneå	123	76
79	Överkalix	122	67
80	Haparanda	119	81
81	Pajala	115	75

(BRP/Capita är uttryckt i tusental kronor i 1996 års prisnivå, ipi-deflaterade)

Den högsta tillväxten per invånare 1985-1996 finns främst bland industriregioner (tabell 2). Trots att dessa regioner haft en mycket god tillväxt är det inte ovanligt att deras invånare haft en svag ekonomisk standardutveckling. I botten bland regioner med lägst tillväxt finns både industriregioner och glesbygder. Standardutvecklingen bland dessa regioner har varit låg eller genomsnittlig.

Tabell 2 De 10 lokala arbetsmarknadsregioner med högst respektive lägst tillväxt och deras placering i standardutvecklingen 1985-1996

Högst tillväxt

	LA-region	Tillväxt %	Placering enligt standardutveckling
1	Jokkmokk	48	79
2	Olofström/Karlshamn	36	1
3	Bengtstors/Dals-Ed	30	28
4	Härjedalen	24	76
5	Arjeplog	24	77
6	Falun/Borlängereg	23	60
7	Malung	22	75
8	Avesta/Hedemora	21	49
9	Falkenberg/Varberg	21	41
10	Sunne/Torsby	21	5

Lägst tillväxt

	LA-region	Tillväxt %	Placering enligt standardutveckling
72	Filipstad/Hällefors	0	71
73	Gotland	-1	38
74	Arvika/Eda	-1	43
75	Katrineholm/Flen	-3	62
76	Pajala	-3	35
77	Fagerstareg	-4	42
78	Haparanda	-5	81
79	Gällivare	-8	73
80	Lycksele/Malå	-10	78
81	Hagfors	-31	46

7 Utvidgat välfärdsmått

Till den ekonomiska standarden bör man egentligen också räkna värdet av den individuella konsumtionen av offentliga tjänster. Ett huvudmotiv för subventionerna av offentliga tjänster är att ge alla medborgare oavsett social ställning, ekonomiska förhållanden och bostadsort, lika tillgång till skola, vård och omsorg. Kostnadsutjämningen i utjämningsystemet för kommuner och landsting syftar till att ge alla kommuner likvärdiga förutsättningar att ge sina invånare god service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnadsskillnader.

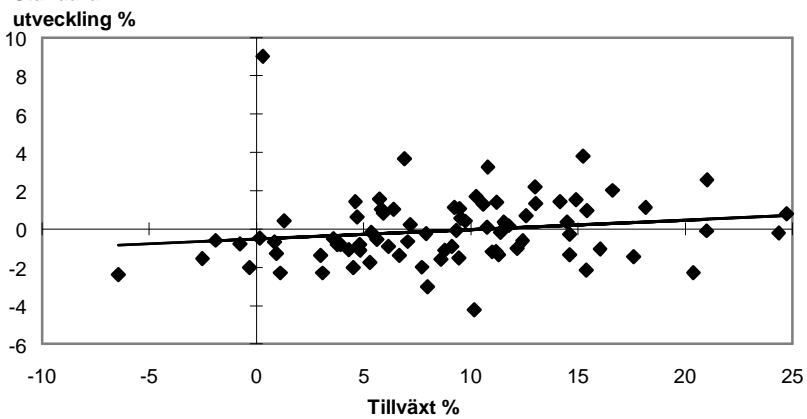
SCB och Svenska Kommunförbundet beräknar årligen vad skilda verksamheter kostar i landets olika kommuner. För att få en grov indikator på värdet av konsumtionen av de viktigaste välfärds-tjänsterna har för varje kommun summerats nettoutgifterna för barnomsorg, grundskola, gymnasium samt handikapp- och äldreomsorg och beräknats per invånare.⁶ Här antas således att värdet av tjänsten för den enskilde är lika stort som kostnaderna för att producera densamma.

Ett utvidgat välfärdsmått har sedan skapats genom att till den justerade disponibla inkomsten lägga värdet av offentlig välfärds-konsumtion. På grund av bl.a. den s.k. Ädel-reformen kan man inte undersöka utvecklingen för en längre period. Sambandet mellan tillväxt och ett utvidgat mått på den ekonomiska standarden redovisas därför endast för åren 1993-1996 i diagram 6. Inte heller med detta utvidgade välfärdsmått finns något tydligt samband mellan tillväxt och standardutveckling.

⁶ Överföringen av vissa verksamheter från landstingen till kommunerna 1995-1996 har beaktats genom att utgifterna för handikapp- och äldreomsorg i varje kommun justerats med den skattekompensation som beräknats erhållits.

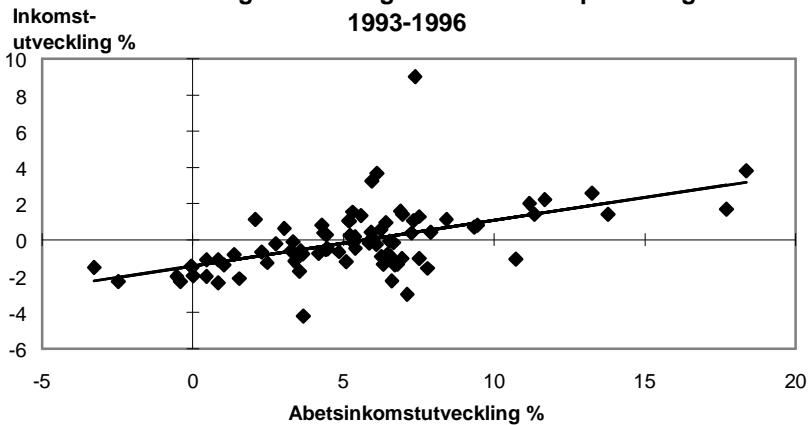
Diagram 6 Samband mellan tillväxt och standardutveckling med

Standard-utvidgat välfärdsmått på LA-region nivå 1993-1996



Sambandet mellan förändring i arbetsinkomst och detta utvidgade välfärdsmått är däremot tydligt positivt (diagram 7). Ju mer arbetsinkomsterna ökade i regionen, desto mer steg den genomsnittliga standarden. En ökning av arbetsinkomsterna med ca 10 % kan väntas leda till en ökad standard med 2,5 %.

Diagram 7 Samband mellan arbetsinkomst- och standardutveckling med utvidgat välfärdsmått på LA-region nivå 1993-1996



8 Spridning i produktion och ekonomisk standard

En annat sätt att undersöka utjämnningen och förändringen över tiden är att jämföra spridningen i produktion per invånare med spridningen i den ekonomiska standarden. Har klyftan ökat eller minskat i produktionen och har i så fall dessa förändringar fortplantat sig till ändrad inkomstspridning.

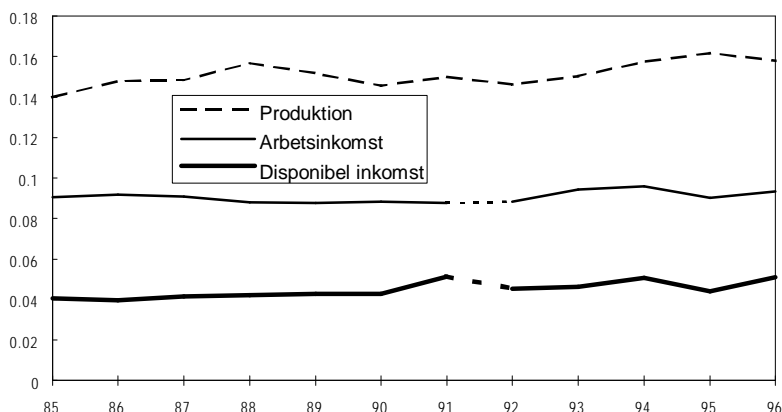
Det finns inga etablerade metoder för sådana analyser. De flesta metoder avser främst att studera om regioners ekonomiska utveckling konvergerar eller divergerar över tiden. I det följande har en praktisk ansats valts nämligen att analysera kommunerna på samma sätt som man normalt undersöker fördelningen bland hushåll och individer.

En beräkning av Gini-koefficienten för genomsnittlig produktion per invånare i varje kommun visar att skillnaderna har ökat något mellan olika kommuner de senaste 10 åren (diagram 8)⁷. Gini-koefficienten har ökat från ca 0,14 till ca 0,15. Däremot har spridningen inte ökat nämnvärt i ekonomisk standard. Detta kan tolkas så att ökad spridning i produktion i stort sett helt har kompenseras genom de olika systemen för omfördelning.

Spridningen i produktion mellan kommunerna är betydligt större än spridningen i disponibel inkomst. Trots att produktionsnivån skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna så tycks nivån på den ekonomiska standarden vara förbluffande lika.

⁷ Då vi endast haft tillgång till energiutjämnad BRP för åren 1985, 1993 och 1995 bygger redovisningen här på "vanlig" BRP

Diagram 8 GINI-koefficienter mellan kommuner



9 Sammanfattande kommentar

Denna ganska enkla statistiska analys pekar på att politikens mål att utjämna levnadsvillkor i olika delar av landet förefaller i hög grad att uppnås, i vart fall vad gäller ekonomisk standard. Resultaten tyder dock på att den långtgående omfördelningen kan ha försvagat drivkrafterna för regional ekonomisk tillväxt. Alla de olika system som påverkar regionerna förefaller medföra att framgång i ekonomisk utveckling i en region inte resulterar i nämnvärt bättre ekonomisk standard för dess invånare.

Svaga incitament för ekonomisk utveckling kan medföra att lokala makthavare allokerar större energi på att se till att regionen gynnas regionalpolitiskt än på att stimulera det lokala näringslivet. Ett regelsystem som gynnar en sådan strategi kan inte anses vara tillväxtfrämjande.

Det bör i detta sammanhang påpekas att den långsiktiga tillväxten beror på produktivetsförbättringar. Vinsten av en högre produktivitet kommer inte nödvändigtvis de boende på produktionsorten till del utan kan också tillfalla ägare boende på andra orter.

Det är därför svårt att avgöra hur stor del av utjämnningen som kan hänföras till utjämnningssystemen och hur stor del som är marknadsstyrd.

Det är grannlaga att göra en rimlig avvägning mellan utjämnning och fungerande ekonomiska drivkrafter. Systemen för regional omfördelning och skatte- och bidragssystemen är inte i någon större utsträckning samordnade. Avläser man de samlade systemens egentliga syfte i dess funktion förefaller målet vara långtgående utjämnning, även till priset av svaga drivkrafter till regional tillväxt.

Referenser

Baumol, W J. (1990): Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, 893-921.

Bergström, F. (1998): Essays on the Political Economy of Industrial Policy. Avhandling. EFI, Stockholms Handelshögskola.

Finansdepartementet. (1999): Fördelningspolitisk redogörelse - Den regionala inkomstfördelningens utveckling. Bilaga 3. Proposition 1998/99:100.

Lindbladh, S. (1998): Regionala uvecklingstendenser. Småföretag och regioner i Sverige 1998 - med ett tillväxtperspektiv för hela landet. NUTEK B 1998:10.

Underbilaga 1 regressionskoefficienter.

Här redovisas regressionskoefficienterna för de regressionslinjer som är inlagda i diagram 1 - 7, T-värden inom parentes.

Diagram 1: $\text{Inkomst} = A + B \cdot \text{Produktion}$
(kommunnivå 1996).

A 87071 (0.0001)
B 27.83 (0.0218)

Diagram 2: $\text{Inkomst} = A + B \cdot \text{Produktion}$
(LA-regionnivå 1996).

A 64616 (0.0001)
B 146.6 (0.0001)

Diagram 3: $\text{Inkomstutveckling} = A + B \cdot \text{Tillväxt}$
(kommunnivå 1985-1996).

A 9.547 (0.0001)
B 0.027 (0.1870)

Diagram 4: $\text{Inkomstutveckling} = A + B \cdot \text{Tillväxt}$
(LA-regionnivå 1985-1996).

A 8.512 (0.0001)
B 0.057 (0.1608)

Diagram 5: $\text{Inkomstutveckling} = A + B \cdot \text{Arbetsinkomstutveckling}$
(LA-regionnivå 1985-1996).

A 9.320 (0.0001)
B 0.421 (0.0001)

Diagram 6: $\text{Standardutveckling} = A + B \cdot \text{Tillväxt}$
(LA-regionnivå 1993-1996).

A -0.522 (0.1453)
B 0.049 (0.1365)

Diagram 7: Standardutveckling = A + B*Arbetsinkomstutveckling
(LA-regionnivå 1993-1996).

A -1.449 (0.0001)

B 0.253 (0.0001)

Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder
(Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960-1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?
(Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980
(Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet
(Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik
(Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning
(Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning
(Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?
En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
Marginal effekter och tröske effekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)
Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960 - 1992

(Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)

Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980 - 1992. Bilagor

(Ds 1994:71)

Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder

(Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell

(Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning

(Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB

(Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)

Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)

Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? –

En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?

(Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)

Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig utveckling och avveckling (Ds 1999:49)