

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 januari 1999 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentariskt inflytande med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000- talets början. Som ordförande förordnades den 12 februari 1999 prof. Sture Öberg. Som ledamöter i kommittén förordnades den 23 februari kommunalråd Peter Eriksson, riksdagsledamot Eskil Erlandsson, riksdagsledamot Reynoldh Furustrand, riksdagsledamot Ragnwi Marcelind, riksdagsledamot Ola Sundell, riksdagsledamot Gunilla Wahlén, riksdagsledamot Kristina Zakrisson och riksdagsledamot Yvonne Ångström.

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 16 mars 1999 rektor Boel Flodgren, Lunds universitet, chefredaktör Lotta Gröning, Norrländska Socialdemokraten samt den 13 april 1999 departementsråd Staffan Ros, Utbildningsdepartementet. Som experter i kommittén förordnades den 16 mars 1999 avdelningsdirektör Martin Andreae, Landstingsförbundet, planerings- och analyschef Maria Gustafsson, Glesbygdverket, vice generaldirektör Sune Halvarsson, Nutek, verksamhetschef Benny Jansson, FRR Hela Sverige Ska Leva, direktör Susanne Lindh, Kommunförbundet, bankchef Rune Nyberg, Bergslagens Sparbank, direktör Bo Stenviken, Nutek, länsråd Uno Svaleryd, styrelseordförande Lars Svender, Ljusdalsposten, och företagare Agneta Werkelin, Yllet AB. Den 26 februari 1999 förordnades departementssekreterare Gunnar Fors, Finansdepartementet, departementssekreterare Marie Ingerup, Jordbruksdepartementet, forskningschef Mats Johansson, SIR departementssekreterare Kristina Lindström, Finansdepartementet, departementssekreterare Fredrik Sand, Näringsdepartementet och kansliråd Hans-Olof Sällvin, Näringsdepartementet.

Projektledare Christer Nyqvist, Kommunförbundet, förordnades som expert den 26 maj 1999 sedan Susanne Lindh på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget. Fr.o.m. 21 februari 2000 förordnades departementssekreterare Annika Århammar, Finansdepartementet som expert sedan Gunnar Fors på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget. Den 8 december 1999 förordnades rektor Janerik

Gidlund, Örebros universitet som sakkunnig sedan Boel Flodgren på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget.

Som huvudsekreterare förordnades den 1 mars 1999 civilekonom Bo Wictorin. Som sekreterare förordnades den 15 april 1999 fil.mag. Tina Johansson och den 26 april fil.kand. Lisa Stern. Den 1 februari 2000 förordnades fil.kand. Patrik Stenberg som biträdande sekreterare. Ann-Charlotte McCarthy tjänstgör som assistent åt kommittén.

Utredningen har antagit sig namnet Regionalpolitiska utredningen.

Härmed överlämnas delbetänkandet Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik (SOU 2000:39).

Stockholm i april 2000.

Sture Öberg

Peter Eriksson	Eskil Erlandsson	Reynoldh Furustrand
Ragnwi Marcelind	Ola Sundell	Gunilla Wahlén
Kristina Zakrisson	Yvonne Ångström	

*/Bo Wictorin
Tina Johansson
Patrik Stenberg
Lisa Stern*

Innehåll

1	Regionalpolitikens utgångspunkter, mål och medel.....	7
1.1	Regionalpolitikens traditionella utgångspunkter	7
1.2	Den existerande regionalpolitikens mål.....	10
1.3	Målen förhållande till medlen.....	10
1.4	Fler och mer engagerade aktörer och statens olika roller .	11
1.5	Målformulering för 2000-talets regionalpolitik – inledande överväganden.....	12
1.5.1	Regionalpolitikens gränser.....	12
1.5.2	Två övergripande mål: tillväxt och fördelning	13
1.5.3	Tre regionala politikområden.....	13
1.6	Delbetänkandets disposition.....	15
2	Regional befolkningsutveckling – mycket mer än flyttningar	17
2.1	Stabilt mönster.....	18
2.2	Den regionala befolkningsutvecklingens komponenter.....	20
3	Flyttningar – mer än jakt på arbete	27
3.1	Om brutto- och nettoflyttningar: ökad rörlighet på 1990-talet.....	27
3.2	Flyttningar och arbetskraftsrörlighet.....	33
3.3	Flytta eller stanna? Några resultat från en underlagsstudie	39
3.3.1	Vilka flyttar, vilka stannar?.....	40
3.3.2	Flyttningens orsaker: tvång eller fri vilja?	40
3.3.3	Flyttare och stannare: vilka trivs bäst	41
3.4	Kan högskoleutbyggnad ”stoppa utflyttningen”	43
3.4.1	Slutsatser: utgångspunkter för regionalpolitik	46
4	Väl fungerande arbetsmarknader – en förutsättning för regional utveckling.....	49
4.1	Lokala arbetsmarknader.....	50

4.1.1	Arbetskraftsefterfrågan	50
4.1.2	Arbetskraftsutbudet.....	53
4.2	Slutsatser: utgångspunkter för regionalpolitik	55
5	Var växer jobben? Det nya näringslivets lokaliseringss- tingelser.....	57
5.1	Näringslivets struktur och tillväxtens drivkrafter – förr och nu.....	57
5.2	Förändrade perspektiv på konkurrenskraft och lokalisering.	62
5.3	Modeller av dynamiska näringslivsmiljöer	67
5.4	Varför utvecklas näringslivet olika i svenska regioner?	70
5.5	Sambandet mellan regionstorlek och utveckling.....	73
5.6	Slutsatser: utgångspunkter för regional näringspolitik	74
6	Sammanfattande slutsatser.....	77
6.1	Utgångspunkter	77
6.2	Befolkningsförändringar och sluttningar under 1990-talet.	79
6.3	Övergripande mål för en regional tillväxtpolitik	80
6.4	Väl fungerande lokala arbetsmarknader	81
6.5	Förutsättningar för näringslivets tillväxt och utveckling.....	82
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv	83
Bilaga 2	Indelning av Sveriges kommuner i lokala arbetsmarkna- der.....	95
Bilaga 3	Kartor: sysselsättningsutveckling och förvärvsgrad.....	109

1 Regionalpolitikens utgångspunkter, mål och medel

Den svenska befolkningsutvecklingen under 1990-talet har i vissa avseenden framstått som dramatisk. Det gäller både första och andra halvan av årtiondet. I samband med SCB:s kvartalsstatistik över befolkningsförändringar i rikets kommuner och län har en mycket dyster bild av tillståndet i landets regioner återkommande målats upp. Rubriker som "Regionerna blöder", "60-talets flyttlasspolitik är åter" och "Landsbygden avfolkas" har varit vanliga. I flera rapporter och enskilda debattinlägg har kritiken mot regionalpolitiken också varit omfattande. Flera undersökningar har t.ex. kommit fram till att de regionalpolitiska företagsstöden i stort sett inte haft några positiva effekter alls, utan snarare tvärtom.

Ur ett regionalpolitiskt perspektiv framstår detta givetvis som alarmerande. Håller verkliga Sverige på att "kantra" och beror det på en i stort sett verkningslös regionalpolitik? Detta är självklart två fundamentala frågeställningar för den regionalpolitiska utredningen. Svaret på frågorna kommer att bli vägledande för de förändringar av politiken vi senare kommer att föreslå.

1.1 Regionalpolitikens traditionella utgångspunkter

När regionalpolitiken etablerades på 1960-talet togs utgångspunkten i en förhållandevis entydig problembild. Syftet var att avlänka en del av tillväxten i överhettade områden till regioner med underutnyttjade resurser genom direkta ekonomiska stimulanser till enskilda företag. I den mån politiken var framgångsrik kunde inflationstrycket minskas i överhettade områden och gjorda investeringar utnyttjas bättre i andra delar av landet. Motivet för regionalpolitiken stod i samklang med de ekonomisk-politiska målen.

Politiken markerade också ett trendsifte genom att följdverkningarna av en ensidig satsning på arbetskraftens geografiska rörlighet nu

kunde motverkas. Det var inte längre självklart att tvingande arbetsmarknadsskäl skulle vara ett motiv för att flytta. Individens val av boendeort tilläts väga tyngre.

Eftersom etableringen av regionalpolitiken i tiden sammanföll med industrins snabba tillväxt och ökade behov av arbetskraft i södra Sverige och skogsbrukets snabba rationalisering i skogslänen kom regionalpolitiken till stor del att sammankopplas med "statens Norrlandspolitik". Regionalpolitiken kan därmed ses som ett uttryck för statens politik att "modernisera Norrland". Regionalpolitiken blev ett verktyg för att industrialisera och därmed modernisera inlandet.

I takt med att möjligheterna att avlänka tillväxt från överhettade regioner minskade och att drivkrafterna i ekonomin successivt förändrats har den regionalpolitiska arsenalen kommit att utökas samtidigt som politikområdet breddats både innehållsmässigt och geografiskt. Såväl målen som medlen har blivit fler.

Inte minst under 1970-talets omfattande strukturkriser kom politiken att utvecklas till en kompenserande och omfördelande politik. Exempelvis var den omfattande omlokaliseringen av statliga verk att betrakta som ett verktyg för att kompensera vissa orter för ett bortfall av arbetsplatser. Den ursprungliga tanken med omlokaliseringarna var emellertid att försöka skapa ett antal "storstadsalternativ" som skulle upplevas som tillräckligt attraktiva för högutbildade. Denna tanke kom dock att tonas ned.

Den formella regionalpolitiken, vad som kommit att kallas "den lilla regionalpolitiken", har dock knappast, trots radikalt förändrade omgivningsförutsättningar, varit föremål för någon genomgripande omprövning. Det har i stället blivit allt viktigare att försöka påverka utformningen av andra politikområden så att de kommit att inbegripa regionala fördelnings- och utvecklingsmål (den s.k. stora regionalpolitiken).

Mätt i demografiska termer var emellertid 1970- och 1980-talet en förhållandevis odramatisk period, åtminstone i jämförelse med de föregående årtiondenas snabbt ökade utflyttning från skogslänen kombinerat med en omfattande arbetskraftsinvandring. Den relativa stabiliteten kan dock knappast huvudsakligen sägas ha varit den lilla regionalpolitikens förtjänst. Den enskilt viktigaste förklaringen har snarare varit den snabba expansionen av den offentliga sektorn i allmänhet.

Den ekonomiska tillbakagången under 1990-talet, de försämrade statsfinanserna och den snabba internationaliseringen av ekonomin innebär att en kompenserande eller omfördelande politik av det slag som bedrevs i Sverige under 1970- och 1980-talen inte längre är möjlig. Tvärtom har tvingande omständigheter som budgetsaneringen eller avregleringar av förut reglerade marknader bidragit till att de regionala olikheterna tenderat att öka. En allt viktigare fråga för regionalpolitiken

har därför blivit hur de begränsade medel som står till buds kan användas på effektivast möjliga sätt. Att diskutera regioners långsiktiga utvecklingsförutsättningar och vad som kan göras för att stärka dessa har därmed blivit mer relevant, snarare än att bara koncentrera intresset till hur en omfördelning av resurser från starkare till svagare regioner kan ske. De åtgärder som följde på nedläggningen av flygflottiljen i Söderhamn kan ses som exempel på denna trend. Det var inte bara antalet jobb på kort sikt som stod i fokus. Här betonades också mer kvalitativa aspekter och att vidtagna åtgärder skulle kunna bidra till att stärka de långsiktiga utvecklingsförutsättningarna.

Den utveckling som ibland kallas ”glokalisering” – en språklig hybrid av termerna ”globalisering” och ”lokalisering” – förstärker denna trend. Globalisering står i detta sammanhang för att många av de konkurrenskraftsfaktorer som tidigare bestämdes på nationell nivå (räntor, skatter etc.) i takt med ekonomins internationalisering har kommit att utjämnas mellan länder. Samtidigt betyder faktorer som innovativitet, entreprenörskap eller kompetens (i vid mening) allt mer för den ekonomiska utvecklingen. Dessa för konkurrenskraften allt viktigare faktorer beror till stor del av förhållanden på den lokala eller regionala nivån. Det blir med andra ord mer relevant att se den nationella utvecklingen som summan av den regionala. Detta som motsats till ett tidigare förhärskande synsätt, enligt vilket man mer betraktade den ekonomiska utvecklingen som nationellt bestämd och sedan ”distribuerad ut över landet”.

I detta läge blir det naturligt att fråga sig hur statens resurser effektivt skall användas för att skapa bästa möjliga betingelser i alla regioner, dvs. inte bara de som i olika avseenden kan beskrivas som problemregioner. Tillväxtavtalen och begreppet regional näringspolitik är aktuella uttryck för en sådan syn. Andra förekommande begrepp är regionpolitik eller regional politik. Vad skillnaden är mellan dessa olika typer av politik är, när det gäller syftet, inte uppenbart.

Politiken kan dessutom, som redan har nämnts, delas in i den ”lilla”-respektive den ”stora” regionalpolitiken, där den lilla regionalpolitiken utgår i från en katedral distinktion i statsbudgeten (utgiftsområde 19), medan begreppet den stora regionalpolitiken understryker att all statlig politik har större eller mindre regionala konsekvenser.

Förutom för att finansiera de regionalpolitiska företagsstöden används en betydande och ökande andel av den lilla regionalpolitikens resurser, i huvudsak länsanslagen samt strukturfonderna, för att antingen påverka eller komplettera andra politikområden. Främst gäller detta utbildnings-, småföretags- och arbetsmarknadspolitiken, men även områden som kommunikationer eller kultur. Huruvida ett konkret projekt betraktas som kulturpolitik, utbildningspolitik, arbetsmark-

nadspolitik eller regionalpolitik, bestäms således i första hand av hur projektet har finansierats snarare än de mål det skall bidra till att uppfylla.

1.2 Den existerande regionalpolitikens mål

Som en följd av ovanstående drivs regionalpolitiken i dag av en blandning av förhållandevis konkreta mål, som t.ex. att en viss åtgärd skall leda till ett visst antal nya arbetstillfällen, och mer allmänt hållna och därmed svårtolkade målsättningar, som t.ex. att ett flertal myndigheter skall motverka regionala obalanser. I takt med att statsmakten eftersträvat en övergång från regel- till målstyrning förstärks dessa tolkningsproblem. Det har t.ex. många gånger helt enkelt inte gått att göra en operationaliserbar tolkning av en allmän målsättning som ”regional balans”. Detta blev exempelvis tydligt i samband med Kommunikationskommitténs arbete.

En ytterligare effekt av detta är, vilket t.ex. påpekats av RRV, att regionalpolitiken är utomordentligt svår att utvärdera eftersom det varit svårt att veta vad som varit avsikten från början (ökad ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning, stabil befolkningsutveckling, minskad utflyttning, minskad arbetslöshet, tillgång till samhälls- och kommersiell service, rättvis fördelning, osv). För utredningens fortsatta arbete är detta självklart en viktig slutsats.

Den konkreta utformningen av målen har dessutom, inte minst i samband med EU:s strukturfonder och tillväxtavtalen, allt mer kommit att utformas i en process mellan ett stort antal aktörer, på såväl lokal och regional som nationell nivå. Detta komplicerar givetvis också bilden när det gäller att bestämma den statliga politikens mål.

1.3 Målen förhållande till medlen

Ovanstående förhållanden innebär, tillsammans med att många samhällsekonomiska samband förändrats på avgörande punkter, att kopplingen mellan mål och medel generellt sett får betecknas som svag, åtminstone vad avser den formella regionalpolitiken. Så t.ex. är det inte lika uppenbart i dag, som det var för 35 år sedan, att en stimulans av näringslivet för att öka sysselsättningen i en region påverkar befolkningsutvecklingen. Det är teoretiskt fullt möjligt att det blir tvärtom, t.ex. om stöden konserverar gamla strukturer som är mindre attraktiva för i synnerhet yngre människor. Sannolikt beror dessutom en stor del av en regions sysselsättningsförändring på förändringar i regionens

konsumtion. (Omkring två tredjedelar av sysselsättningen beror av den lokala efterfrågan.) En ökad sysselsättning är inte heller detsamma som ökad tillväxt. I den mån omfördelningen i ekonomin minskar kommer, en regions välfärd att bli allt mer beroende av att utvecklingen kombinerar dessa två mål. Effekterna av olika åtgärder kan då inte bara bedömas i sysselsättningsstermer, utan måste också ses ur ett tillväxtperspektiv.

Allt mer har regionalpolitiken också kommit att fokusera frågor som påverkar företagen indirekt, som t.ex. höjning av utbildningsnivåer, försök att bidra till utvecklingen av kreativa eller entreprenöriella miljöer, åtgärder för att stimulera samverkan mellan företag, etc. Det blir allt viktigare med en processsyn där olika statliga myndigheter och institutioner uppträder mer som aktörer tillsammans med andra.

Exakt vilken åtgärd som ledde till vad är inte alla gånger lätt att se, även om helhetsresultatet ibland varit gott. Här finns således ingen enkel och tydlig koppling mellan åtgärd och resultat (jämför ekonomiska bidrag till omlokaliseringar). Regionalpolitiken är i detta avseende snarare en social process där staten dels påverkar den arena på vilken processen äger rum och dels bidrar till att formulera målen. Väl genomtänkta och kommunicerade utvecklingsstrategier har blivit viktigare.

1.4 Fler och mer engagerade aktörer och statens olika roller

Under senare år har antalet aktörer som engagerat sig i regionala utvecklingsfrågor ökat. Det handlar inte bara om organisationer av olika slag utan även enskilda företag och individer. Detta har vitaliserat utvecklingsarbetet. Det har dock samtidigt inneburit att rollfördelning och ansvar blivit otydligare. Tillväxtavtalen kan här ses som ett steg mot att utveckla en modell för hur olika intressen skall sammanvägas såväl vertikalt (lokalt, regionalt och nationellt) som horisontellt (staten, landsting, kommuner, företag, intresseorganisationer). Fortfarande präglas dock detta framväxande "samverkanslandskap", där partnerskap blivit dagens nyckelbegrepp, av betydande osäkerhet vad gäller vem som har ansvar för och beslutanderätt över olika frågor.

En parallell trend är att mer av beslutsfattandet sker informellt. Det kan ses som en praktikens anpassning till de allt komplexare frågor politiken har att hantera. En annan tolkning är att det formella beslutsystemet får allt svårare att hantera allt komplexare problem. En för stor avvikelse mellan det formella respektive informella beslutssystemet är emellertid inte långsiktigt bra vare sig ur effektivitets- eller

demokratisynpunkt. Båda dessa aspekter är beroende av att den formella strukturen är tillräckligt anpassad till den verklighet den skall hantera samt att det tydligt framgår vem som har vilka befogenheter och var ansvar kan utkrävas.

1.5 Målformulering för 2000-talets regionalpolitik – inledande överväganden

Vi har redan konstaterat att regionalpolitiken genomgått en successiv breddning över tiden. Detta gäller såväl politikens innehåll som dess geografiska omfattning. Denna utveckling speglar att förutsättningarna för regionalpolitiken förändrats i många avseenden sedan mitten av 1960-talet, men också den ökade vikt geografien fått inom många samhälls- och politikområden generellt. Även om denna utveckling i sig är av godo har den samtidigt skapat en ökad begreppsförvirring och otydlighet angående regionalpolitikens mål, syfte och innehåll.

1.5.1 Regionalpolitikens gränser

Förutom behovet att tydligare beskriva regionalpolitikens syften finns ett behov av att klargöra regionalpolitikens gränser, såväl geografiskt som i förhållande till andra politikområden. För det första måste det framgå om politiken är avgränsad till utpekade s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden eller om det är en politik för hela landet, men som tar hänsyn till varierade regionala förutsättningar. För regionalt avgränsade insatser kan åtminstone tre huvudsakliga regiontyper identifieras:

- Områden med ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, primärt gleshetsregioner (dvs. regioner där befolkningsunderlaget är så litet att det är svårt att upprätthålla samhällsfunktioner, som t.ex. skola, sjukvård, post, dagligvaruhandel, etc.)
- Regioner i omstrukturering (ofta regioner med en starkt specialiserad näringslivsstruktur där det måste finnas någon typ av ”omställningsförsäkring” vid strukturkriser)
- Tillväxtregioner (där riktade åtgärder kan bidra till att avhjälpa olika flaskhalsproblem etc.)

När det gäller regionalpolitikens gränser gentemot andra politikområden så varierar synen från att regionalpolitik är de aktiviteter som finansieras via utgiftsområde 19 till uppfattningen att i stort sett all

politik i prioriterade områden (dvs. såväl välfärds- som tillväxtaspekter) ryms under beteckningen regionalpolitik. En invändning mot det första synsättet är att det är allt för begränsat och därmed otillräckligt för att skapa goda utvecklingsförutsättningar. En samordning med andra politikområden är nödvändig. Ett problem med det senare synsättet är att man måste förklara varför ett vägbygge eller en utbildningssatsning är att betrakta som en regionalpolitisk insats om det sker i en regionalpolitiskt prioriterad region medan det i andra fall skall ses som kommunikations- respektive utbildningspolitik. Dessutom går det heller inte att bara betrakta utgiftssidan i politiken, eftersom det sätt på vilket staten väljer att finansiera utgifterna genom skatter, avgifter, mm också har ett geografiskt utfall.

1.5.2 Två övergripande mål: tillväxt och fördelning

Man kan också fråga om det överhuvudtaget är meningsfullt att se regionalpolitiken som ett politikområde. Måhända skulle det vara mer fruktbart att fundera över hur politiken generellt bör ta hänsyn till varierande regionala förutsättningar. En utgångspunkt för en sådan diskussion kan vara att skilja mellan två mål för regionalpolitiken: dels åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för tillväxt i alla regioner, och dels åtgärder för att åstadkomma en rimlig fördelning av välståndet mellan olika regioner.

1.5.3 Tre regionala politikområden

I nästa steg kan man sedan diskutera vilka politikområden (medel) som kan bidra till att uppfylla dessa mål. I detta sammanhang föreslår utredningen att utgångspunkt tas i tre typer av politik, som vi benämner:

- Regional välfärdspolitik
- Regional strukturpolitik
- Regional stimulanspolitik

Regional välfärdspolitik

Med regional välfärdspolitik menas här den politik som skall garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimlig tillgång till samhällsservice. Detta oaktat tillväxt- och utvecklingsförutsättningar. En betydande del av målen för välfärdspolitiken nås i dag via den omfördelning som sker mellan individer och som principiellt är oberoende av

geografin. Det utesluter inte att denna del av politiken kan leda till regionala omfördelningar. Om vi till exempel valt att via beskattning och bidragssystem överföra resurser från förvärvsarbete till barn och pensionärer uppstår regionala nettoflöden av resurser all den stund fördelningen av barn, förvärvsarbete och pensionärer skiljer sig mellan regioner. I vissa omfördelningssystem väger dock geografin tyngre, som t.ex. när det gäller det kommunala skatteutjämningsystemet.

Välfärdsmålen kan dock inte bara uppnås genom omfördelningssystemen, utan är givetvis också beroende av var olika servicefunktioner lokaliseras och hur kommunikationssystemen utformas.

Regional strukturpolitik

En regional strukturpolitik, som avser exempelvis regional anpassning av infrastruktur, har betydelse för såväl välfärds- som tillväxtpolitiska mål. Den främsta uppgiften för denna politik är att utveckla formerna för ett sektorsövergripande arbetssätt och bättre regional anpassning. Denna politik måste med nödvändighet bedrivas långsiktigt och som en integrerad del av budgetprocessen.

Regional stimulanspolitik

Tillväxtpolitiken är också beroende av en mer flexibel och på kort sikt anpassningsbar politik, där exempelvis möjligheter att pröva och utveckla nya metoder finns. Sådan stimulanspolitik är mer process- och projektinriktad och inte på samma sätt låst av långsamma, men i andra sammanhang ofrånkomliga, beslutsprocesser.

Mål och politikområden: en renodling

I praktiken och i varje enskilt fall är det svårt att dra knivskarpa gränser mellan olika typer av mål och politikområden, eftersom det finns många åtgärder som har betydelse för en lång rad olika mål och som därmed kan ses ur olika aspekter. ”All politik kan ha betydelse för allt”. Den renodling vi gör tar därför utgångspunkt i dels respektive politikområdes huvudsakliga mål och syfte och dels den betydelse olika geografiska förutsättningar har för respektive politikområdes utformning.

Figur 1: Politiken indelad efter syfte och geografi

	Fördelning		Tillväxt
	Välfärd	Struktur	Stimulans
Gleshetsregioner			
Omstrukturerings regioner			
Tillväxtregioner			

Med denna indelning av politiken så skulle till utredningens viktigaste uppgifter höra att definiera mål för hur varierade regionala förutsättningar skall kunna vägas in inom respektive område. Det krävs då att regionalpolitiken kan fungera integrerat med övriga politikområden. Det finns dock i detta fall ingen anledning att t.ex. särskilja t.ex. de regionalpolitiska företagsstöden från övrig politik för företagsutveckling. I praktiken sker här också ett närmande mellan närings- eller småföretagspolitik och regionalpolitik, sedan det blivit allt mer relevant för småföretagspolitiken att intressera sig för geografin. En sådan politik förutsätter självklart att politikens innehåll tar hänsyn och anpassas till olika lokala förutsättningar.

Alternativet är att, vilket i hög grad är fallet i dag, betrakta regionalpolitiken som en politik för att kompensera för brister i all övrig politik.

1.6 Delbetänkandets disposition

För att öka kunskapen om regionalpolitikens förutsättningar har kommittén bedrivit ett omfattande analysarbete sedan hösten 1999. Huvuddelen av detta arbete kommer att avrapporteras i utredningens slutbetänkande samt i ett antal självständiga rapporter och bilagor.

Utredningen har dock funnit anledning att redan nu, i föreliggande delbetänkande, redovisa och sammanfatta en del resultat av de hittills genomförda analyserna. Inte minst gäller detta grundläggande samband mellan demografiska förändringar, sysselsättning, ekonomisk tillväxt och inkomster. Att veta hur dessa samband ser ut och har förändrats är naturligtvis av utomordentlig betydelse när utgångspunkterna för 2000-talets regionalpolitik skall läggas fast.

I kapitel 2 analyseras den regionala befolkningsutvecklingen under perioden sedan 1960-talet, med tonvikt på de förändringar som inträffat under 1990-talet. Det slås fast att den regionala befolkningsutvecklingen är ett resultat av flera olika faktorer, där flyttningar mellan svenska regioner spelar en relativt underordnad roll.

I kapitel 3 skärskådas den mellanregionala befolkningsomflyttningen under 1990-talet, både med avseende på vilka som flyttar, hur flyttningarna är relaterade till rörlighet på arbetsmarknaden samt vad personer som faktiskt flyttat (alternativt inte flyttat) anger för motiv till sitt val av bostadsort.

Kapitel 4 handlar om rörligheten på lokala arbetsmarknader, och visar att den absoluta merparten av arbetsmarknadsdynamiken äger rum inom ramen för den lokala arbetsmarknaden. Flyttningar spelar i detta sammanhang en underordnad roll.

Kapitel 5 ger en översiktlig beskrivning av det svenska näringslivets omvandling under senare decennier. Kapitlet ger också en översikt över modern teori om hur företag utvecklar konkurrens- och överlevnadsförmåga samt vad den geografiska lokaliseringen betyder i sammanhanget. Slutsatser dras om möjligheterna att generera konkurrens- och utvecklingskraftigt näringsliv i olika delar av Sverige.

I kapitel 6 sammanfattas presenterade resultat och slutsatser. Ur denna sammanfattning härleds sedan de grundläggande utgångspunkter utifrån vilka utredningen anser att det tidiga 2000-talets regionalpolitik skall byggas.

2 Regional befolkningsutveckling – mycket mer än flyttningar

I detta kapitel fokuseras den regionala befolkningsutvecklingen i Sverige sedan 1960-talet. Vilka är de långsiktiga trenderna? I vilka avseenden har det senaste decenniet inneburit att dessa trender förändrats? Är befolkningsutvecklingen ett regionalt problem, och i vilken utsträckning kan den regionala befolkningsutvecklingen påverkas med politiska medel? Detta är den typ av frågor som vägleder framställningen.

Den regionala analysnivå som huvudsakligen utnyttjas i föreliggande delbetänkande är s.k. lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). De definieras som funktionella arbetsmarknadsregioner, dvs. som de områden inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra långa resor mellan bostad och arbetsplats. Indelningen av Sverige i ett drygt hundratal LA-regioner har genomförts av SCB och bygger på uppgifter om faktisk pendling mellan kommuner¹.

Ibland har det också varit viktigt att göra en distinktion mellan tätorter å ena sidan och gles- respektive landsbygdsområden å den andra. I vissa avseenden har gles- och landsbygdsområden inom en LA-region mer gemensamt med motsvarande glesa områden i andra regioner än med tätorten i den egna regionen. Ett glesbygdsområde definieras i detta sammanhang som ett större sammanhängande område med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. Ett landsbygdsområde definieras utifrån liknande förhållanden, men med skillnaden att dessa områden har kortare avstånd till större tätorter.²

¹ En mer detaljerad beskrivning av hur LA regionerna statistiskt har definierats ges i bilaga 2 till denna rapport.

² Utredningen har utgått från Glesbygdsverkets definition där tätort = orter med > 3 000 inv, tätortsnära landsbygd = boendeområden med 5–45 minuters restid till tätort, glesbygd = boendeområden med över 45 minuters restid till tätort, glesbygd = boendeområden med över 45 minuters restid till tätort.

2.1 Stabilt mönster i befolkningsförändringen

Den regionala befolkningsutvecklingen följer stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. Det är i huvudsak i samma delar av landet som befolkningen växer respektive minskar nu som då, även om förändringstakten varierar mellan olika år.

När regionalpolitiken etablerades som politikområde i mitten av 1960-talet var det en reaktion på den omfattande *strukturomvandling och urbanisering* som ägde rum under 1940-, 1950- och 1960-talen. Denna väldiga omställning till stadsnäringar och stadsboende satte givetvis djupa spår hos många och har också i varierande utsträckning kommit att prägla regionalpolitiken sedan dess.

De agrara näringarnas omfattande rationalisering och de snabbt expanderande industri- och tjänstesektorerna skapade ett starkt flyttningstryck från landsbygden in till de tätorter där industrin fanns. Inledningsvis växte befolkningen i stort sett i alla tätorter, men framför allt var det i de större städerna och industriorterna som befolkningen växte mycket snabbt. Sålunda hörde orter som Borås, Eskilstuna, Gävle, Sundsvall, Norrköping, m.fl. till de mest expansiva delarna av landet. Många av dessa kom under de efterföljande decennierna att höra till de regioner där befolkningen minskade mest. Likväl sågs länge den befolkningsmässiga tillbakagången i t.ex. Norrlands inland som ett problem orsakat av att man låg efter i utvecklingen och att politiken därför måste inriktas på att industrialisera även dessa delar av landet.

I dag kan urbaniseringen i den klassiska meningen sägas vara avslutad och tvärtom ser vi i stället tecken på en omvänd trend med en ökad utflyttning från framför allt de större tätorterna till den omgivande landsbygden. De första tecknen på att en sådan förändring ägde rum visade sig i stort sett samtidigt som den industriella expansionen nådde sin topp i sysselsättningstermer (1965) och regionalpolitiken etablerades som självständigt politikområde.

Utvecklingen under 1970-talet kan beskrivas med två uttryck: *gröna vågen* respektive *industrikris*. I början av 1970-talet började befolkningen i storstäderna att minska såväl i Sverige som i många andra länder i västvärlden. I stället ökade befolkningen i många mindre tätorter och på landsbygden.³ Framför allt ökade befolkningen i många förortskommuner utanför de stora städerna, som t.ex. Ekerö utanför Stockholm eller Vellinge utanför Malmö. De kraftigaste minskningarna ägde rum i bruks- och industriorter, som t.ex. Hällefors eller Oxelösund, samt i ett antal små orter i Norrlands inland. Överhuvudtaget kom be-

³ Westlund, H. Och Pichler, W (1999): Den gröna vågen. Kontraurbanisering i 90-talets Sverige?, Forskarforum kring lokal och regional utveckling, Östersund

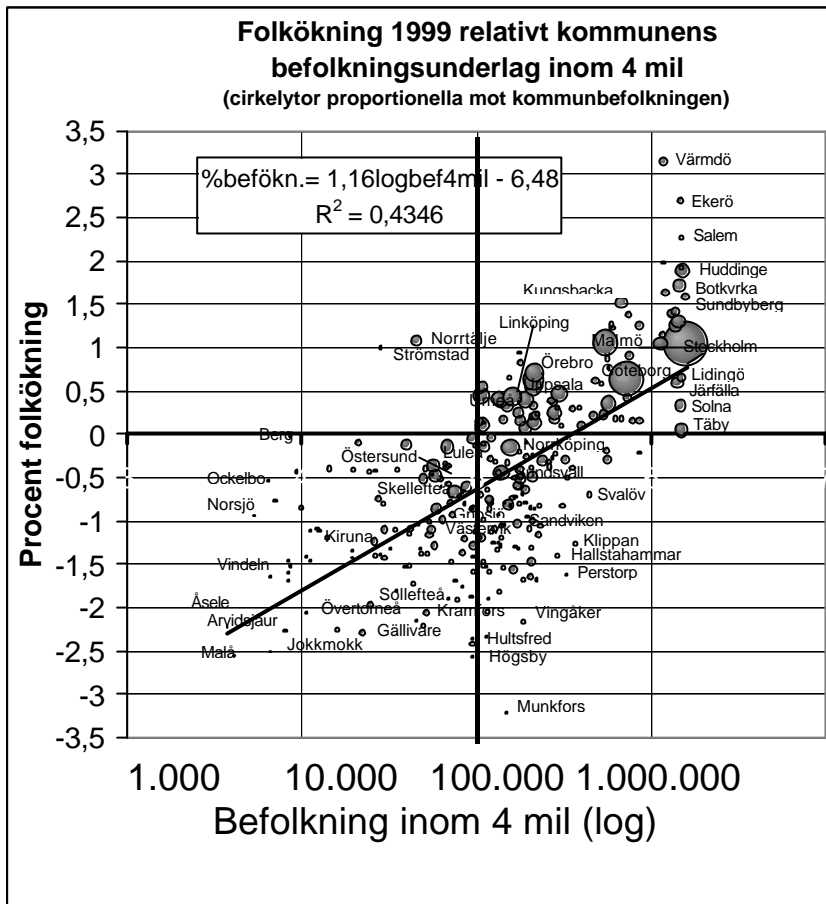
folkningsförändringarna i landet in i ett väsentligt lugnare skede och befolkningen kom trendmässigt under 1970- och 1980-talen att bli allt mer bofast. Effekterna av tidigare decenniers urbaniseringsvåg kan vi dock fortfarande avläsa, bl.a. i form av skevheter i åldersstrukturen och en svag naturlig befolkningstillväxt i vissa regioner.

Det stabila befolkningsmönstret, med förhållandevis små förändringar, har emellertid endast i en begränsad utsträckning påverkats av en uttalad regionalpolitisk strategi. Andra faktorer har haft större betydelse. Industrins sysselsättningsmässiga tillbakagång avlöstes av en snabb *offentlig*, i första hand kommunal *sysselsättningsexpansion*. Denna expansion skedde i stort sett proportionellt i förhållande till befolkningen. Behovet av att flytta minskade också i takt med att allt fler människor skaffade sig bil och att det kollektiva transportnätet utvecklades. I stället för att flytta kunde man nu bo och arbeta inom ett mer utsträckt geografiskt område. Likaså ökade svårigheterna för en familj att flytta längre sträckor i takt med att fler kvinnor började förvärvsarbeta och att en förutsättning för flyttning i dag ofta är att två personer i ett hushåll måste hitta ett arbete på den nya bostadsorten i stället för som tidigare en. En ytterligare bidragande orsak är också utbyggnaden av inkomstförsäkringssystem som minskat de tvingande skälen till att flytta. Fram till mitten av 1990-talet har således befolkningsförändringarna skett i en förhållandevis långsam takt, men följt en stabil trend. I storstäder, universitetsorter samt i flertalet regionala centra har befolkningen vuxit, medan antalet invånare i många traditionella industriregioner och befolkningsmässigt små regioner successivt har minskat.

Under senare delen av 1990-talet har emellertid den regionalt ojämna befolkningsutvecklingen förstärkts. Nytt för denna period är att vi sett en *befolkningsminskning i nästan alla svenska regioner*. Befolkningsminskningen har i jämförelse med tidigare år varit förhållandevis omfattande i flertalet mindre arbetsmarknadsregioner, liksom nu även i vissa högskoleregioner. 1990-talets utveckling har därför inneburit att förhållandevis omfattande befolkningsminskningar inte längre är ett fenomen bara i s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden.

Figur 2, som visar befolkningsutvecklingen i Sveriges kommuner 1999 inom en fyramilsradie från kommuncentrum, är en illustrativ bild av utvecklingen under andra halvan av 1990-talet. I endast två kommuner (inklusive omland) med under 100 000 invånare ökade befolkningen. I alla andra kommuner med färre invånare, även de med låg arbetslöshet och stark tillväxt som t.ex. Gnosjö, minskade i befolkning.

Figur 2: Befolkningsförändringar i Sveriges kommuner 1999 relaterade tillbefolkningsunderlaget inom 4 mil



Anm. Ringarna är proportionella till kommunens befolkningsstorlek.
Källa: Holm, E, Umeå Universitet

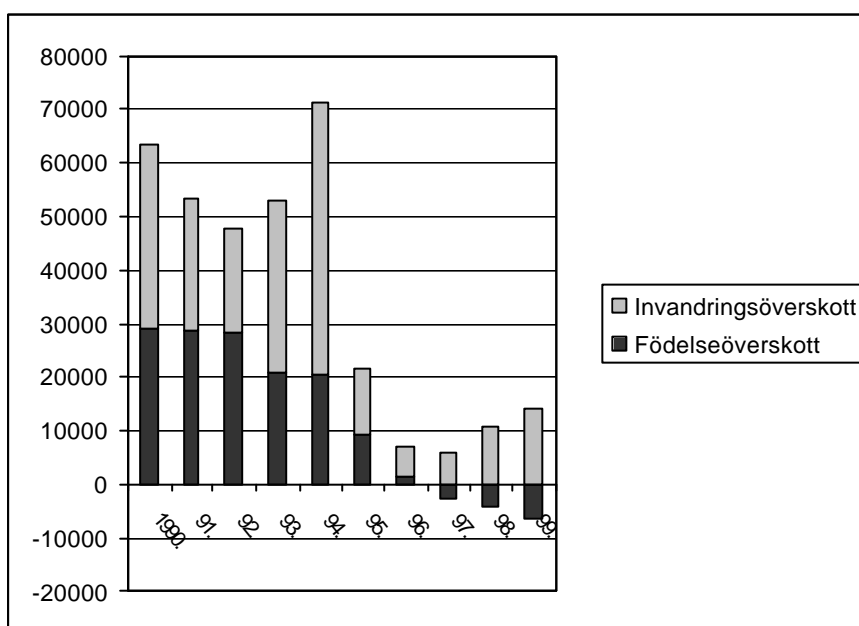
2.2 Den regionala befolkningsutvecklingens komponenter

Förändringar i en regions befolkningsstorlek bestäms av flera olika komponenter. Den naturliga befolkningstillväxten bestäms av skillnaden mellan antal födda och antal döda under en period. Till detta kommer flyttningsnettot, dvs. skillnaden mellan in- och utflyttning. Flytt-

ningsströmmarna kan sedan i sin tur delas in i inrikes och utrikes omflyttning. Betraktat på detta sätt ser vi att en rad sammanfallande faktorer bidrar till att förklara den regionala befolkningsutvecklingen under 1990-talet.

Under 1990-talets första år hade Sverige de högsta födelsetalen i Europa. Denna "baby-boom" avlöstes under andra halvan av årtiondet av en period med historiskt mycket låga födelsetal. För riket som helhet medförde detta under första halvan av 1990-talet ett positivt födelse-netto på sammanlagt knappt 130 000 personer medan födelseöverskottet under andra halvan i stort sett var noll. Under decenniets tre sista år översteg t.o.m. antalet döda antalet födda. En sådan situation, med naturlig folkminskning i landet som helhet, har Sverige inte upplevt sedan 1809!

Figur 3: Födelse- respektive invandringsöverskott i Sverige 1990–1999.

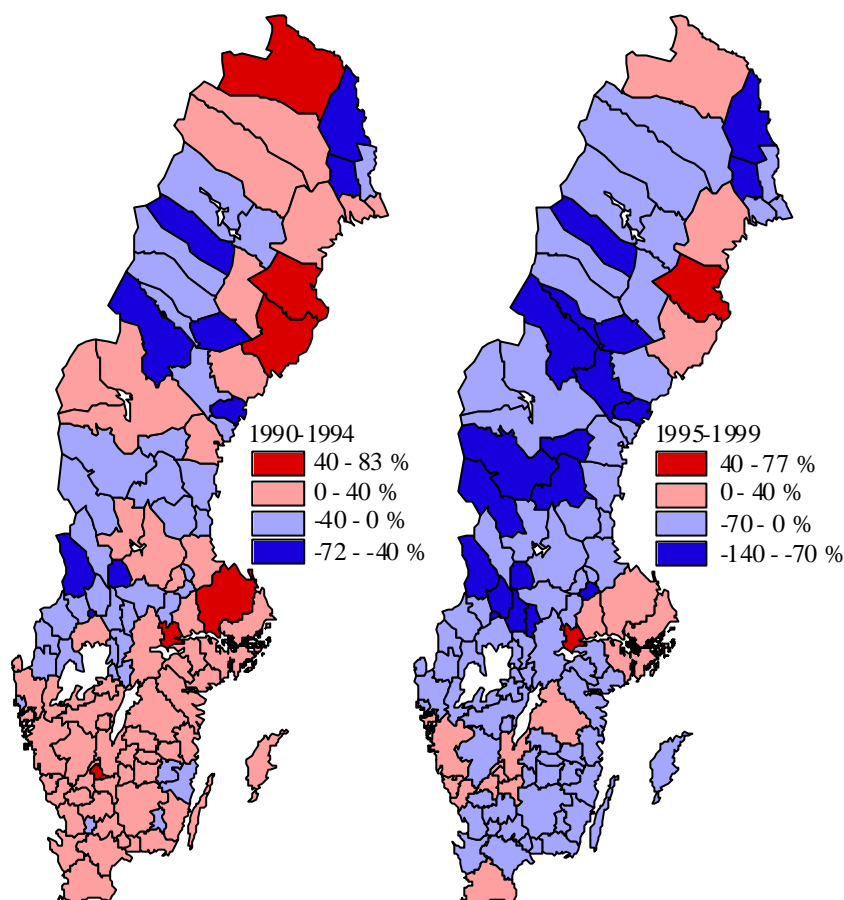


Källa: SCB

Under 1990-talets första år hade större delen av landet ett födelseöverskott, med några få undantag som delar av Västernorrland, Härjedalen och flertalet regioner i Bergslagen, som hade mindre underskott. I första hand var födelsetalen negativa i de minsta arbetsmarknadsregionerna medan de större hade överskott. Under 1990-talets senare del har i stället större delen av landet haft ett födelseunderskott.

Figur 4: Födelseöverskott per lokal arbetsmarknad 1990–1994

Figur 5: Födelseöverskott per lokal arbetsmarknad 1995–1999



Källa: SCB

En viktig förklaring till nedgången under slutet av decenniet är de mycket låga fertilitetstalen, som sjönk till cirka 1,5 barn per kvinna. En viktig fråga är givetvis om Sverige generellt håller på att anpassa sig till de låga nivåer som sedan länge är etablerade i t.ex. många sydeuropeiska länder. Historiska erfarenheter säger dock att tillfälliga nedgångar från det långsiktiga genomsnittet (1,9 barn/kvinna) brukar efterföljas av en motsvarande uppgång. En orsak till nedgången kan därför vara att unga människor under en period väljer att "skjuta upp" barnafödandet. Det skulle mycket väl kunna innebära att vi inom några år får en ny baby-boom igen.

De regionala skillnaderna i fertilitetstal som tidigare funnits har minskat över åren och i dag är fertilitetstalen förhållandevis lika över hela landet. De regionala skillnaderna i födelsenetto speglar därför i första hand skillnader i befolkningens ålderssammansättning. Med andra ord, kvinnor i olika delar av landet föder ungefär lika många barn, men antalet kvinnor i barnafödande ålder varierar regionalt.

När det gäller befolkningsutvecklingen i olika typer av bebyggelsestrukturer, så har glesbygdsområden samt mindre och medelstora tätorter totalt haft en minskande befolkning under 1990-talet, medan den tätortsnära landsbygden, skärgården och de större tätorterna har haft ökande befolkningstal.

Tabell 1: Befolkning 1998 och befolkningsförändringar 1990–1998 efter bebyggelsestruktur, procent. Anm. Tätorter = orter med > 3000 inv, Tätortsnära landsbygd = boendeområden med 5–45 minuters restid till tätort, Glesbygd = boendeområden med över 45 minuters restid till tätort

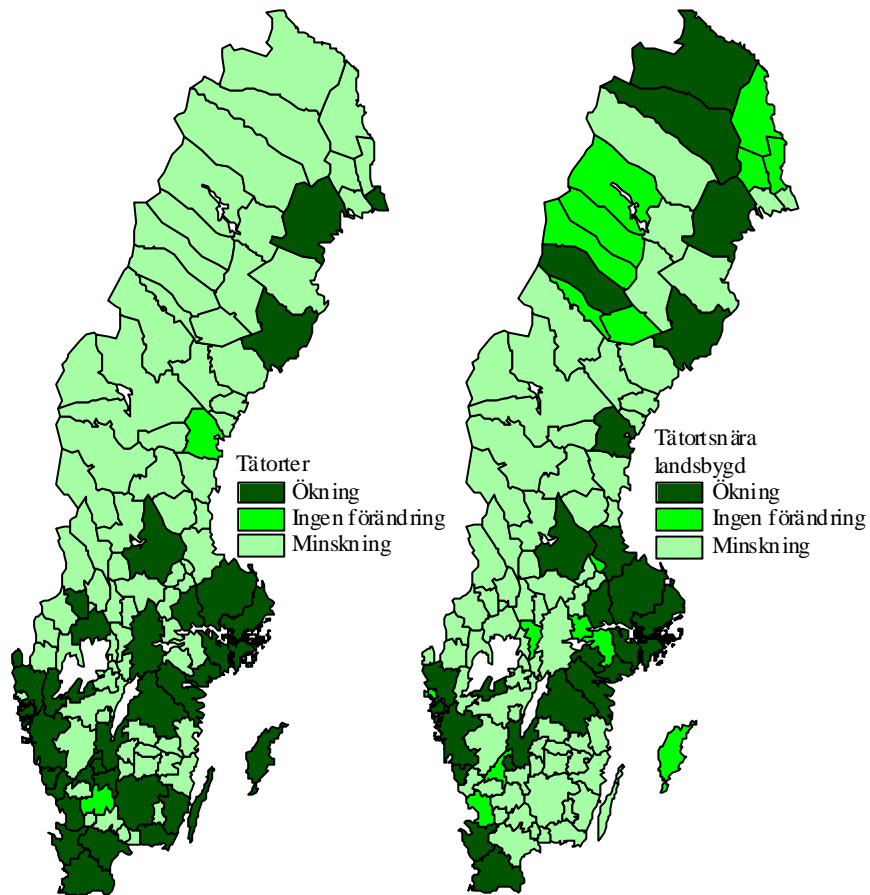
	Befolkningsförändring			Andel män/kvinnor		Andelar av riket
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	
Glesbygden	-6,2	-4,7	-5,5	51,5	48,5	2,2
Tätortsnära landsbygd	0,1	0,9	0,5	51,2	48,8	22,5
Tätorter	4,4	3,9	4,1	48,8	51,2	75,3

Källa: Glesbygdsverket

Skillnaden mellan olika arbetsmarknader är dock stor, när det gäller hur olika bebyggelsestrukturer utvecklats. Av figurerna 6–9 framgår exempelvis att flera lokala arbetsmarknadsregioner (Mälardalen, Bergslagen, Västra Götaland och vissa regioner i norra Sverige) haft den mest gynnsamma befolkningsutvecklingen i områden utanför tätorterna.

Figur 6: Befolkningsutveckling i tätorter per arbetsmarknadsregion 1990–1998

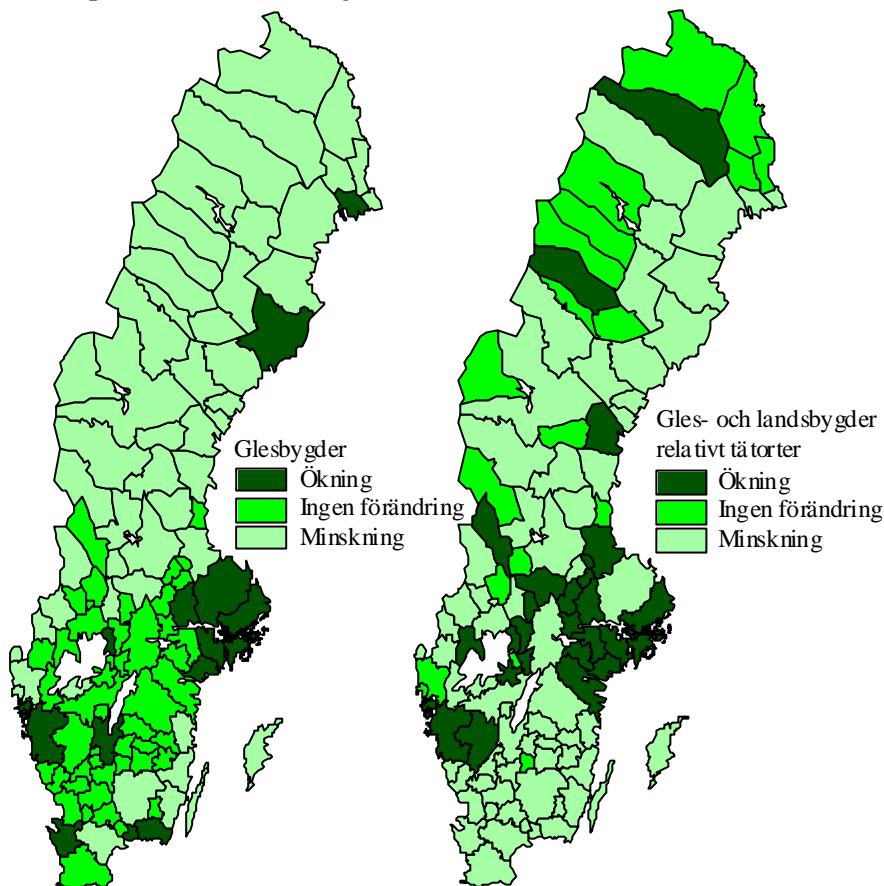
Figur 7: Befolkningsutveckling i tätortsnära landsbygder per arbetsmarknadsregion 1990–1998



Källa: Glesbygdsverket

Figur 8: Befolkningsutvecklingen i glesbygder per arbetsmarknadsregion 1990–1998

Figur 9: Befolkningsutvecklingen i gles- och landsbygder relativt tätorter per arbetsmarknadsregion 1990–1998.



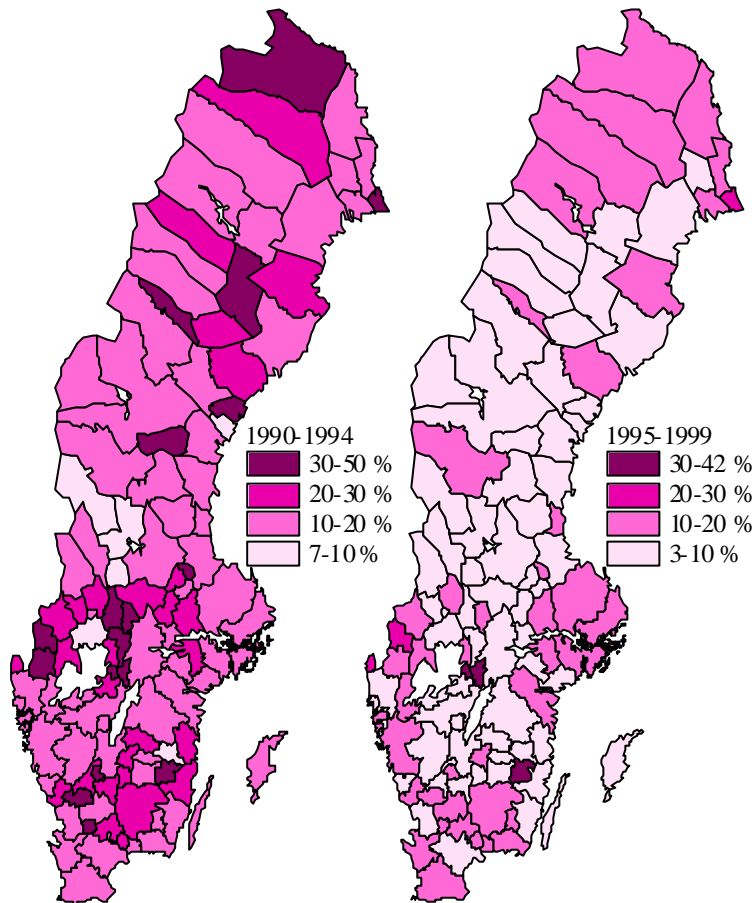
Källa: Glesbygdsverket

En annan viktig faktor som förstärkte uppgången under första halvan av årtiondet var den omfattande invandringen till Sverige. Totalt stod det positiva nettot för utrikes flyttningar för mer än halva befolkningssökningen i Sverige under denna period. Det kraftigt minskade nettot för flyttningar till och från Sverige medförde tillsammans med födebetalens nedgång att landet totalt sett fick en stagnerande befolkningsutveckling under andra halvan av 1990-talet. Den invandrade befolkningens fördelning i landet är tämligen koncentrerad till de större stadsregionerna. Av alla som i dag bor i stockholmsregionen är närmare

hälften (46%) antingen födda i utlandet eller har minst en förälder som är född i utlandet.

Figur 10: Andel utrikes inflyttare av den totala inflyttningen per arbetsmarknadsregion 1990–1994

Figur 11: Andel utrikes inflyttare av den totala inflyttningen per arbetsmarknadsregion 1995–1999



Källa: SCB

3 Flyttningar – mer än jakt på arbete

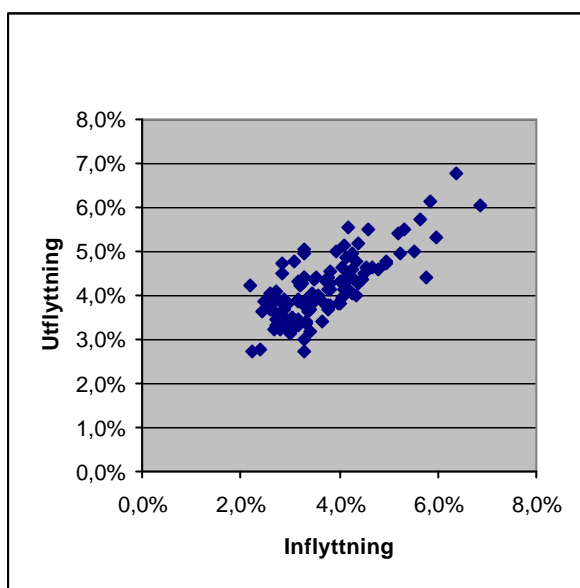
Även om det i kapitel 2 slås fast att flyttningar långt ifrån är den enda, och faktiskt inte ens den viktigaste faktorn bakom den regionala befolkningsutvecklingen under 1990-talet skall detta kapitel sammanfatta vad vi vet om migrationen inom Sverige. I fokus står frågor som: Hur omfattande är flyttningen mellan svenska regioner och har flyttningen ökat eller minskat under senare årtionden? Hur samspelar mellanregionala flyttningar med arbetsmarknadsrörlighet? Vilka flyttar varifrån, vart och varför, och varför stannar de flesta? Är flyttningar ett problem, och i så fall för vem?

3.1 Om brutto- och nettoflyttningar: ökad rörlighet på 1990-talet

Befolkningsstatistiker, geografer och demografer har under årtionden utforskat flyttningarnas mönster, orsaker och effekter. Den bild som de presenterar är genomgående väsentligt mer nyanserad än den "flyttlassdebatt" som präglar den massmediala rapporteringen om rörlighet. Helt grundläggande i detta sammanhang är att skilja på den samlade rörligheten, vad som brukar kallas bruttoflyttningen å ena sidan, och skillnaden mellan in- och utflyttningen i en region, nettoflyttningen, å andra sidan. Det är i allmänhet nettoflyttningen som står i fokus för den regionalpolitiska debatten trots att diskussionen om för- och nackdelar med ökad rörlighet rimligtvis borde gälla bruttorörligheten.

Det finns också ett starkt samband mellan in- respektive utflyttning. Regioner med en hög andel utflyttare har samtidigt en hög andel inflyttare och tvärt om. För flertalet arbetsmarknader är således in- respektive utflyttningen av samma storleksordning. Det innebär också att förhållandevis marginella nettoförändringar kan vara resultatet av mycket omfattande bruttoströmmar liksom att små förändringar brutto kan resultera i betydande nettoförändringar.

Figur 12: In- respektive utflyttning till och från lokala arbetsmarknader 1999, andelar av befolkningen 1999.



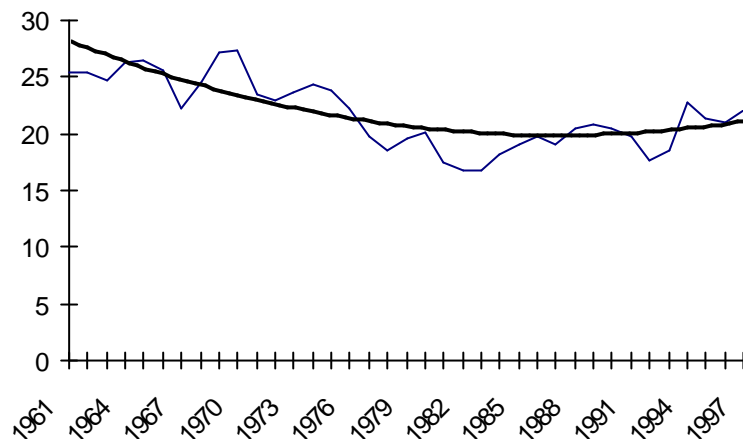
Källa: Egna beräkningar grundade på SCB:s statistik

Vanligtvis (under 1970- och 1980-talen) har det också varit så att t.ex. perioder av negativa flyttningsnetton i så kallade utflyttningsområden i första hand har orsakats av en minskande inflyttning, medan den årliga utflyttningen från dessa områden har varit förhållandevis konstant.

Långtidstrenden i Sverige sedan 1960-talet har varit minskad rörlighet. Den andel av befolkningen som flyttat mellan regioner (brutto) har trendmässigt minskat (se Figur 13). Under "flyttlasssepokens" höjdpunkt, 1970, flyttade nästan tre procent av alla svenskar årligen över en länsgräns. Under 1970- och 1980-talet låg den årliga noteringen för det mesta i trakten av två procent. Under 1990-talet bröts emellertid denna sjunkande trend. Detta gäller såväl de långväga flyttningarna, över länsgräns, som de kortväga, mellan lokala arbetsmarknader och mellan kommuner. Minskningen har stannat av och tendensen är snarast en måttlig ökning av den samlade rörligheten.

1990-talet var också ett årtionde som avvek från det normala mönstret med avseende på flyttningarnas beroende av arbetsmarknadens förändringar. Det normala sambandet har varit att "goda tider" inneburit hög geografisk omflyttning och "dåliga tider" lägre rörlighet. Under 1990-talet har bruttorörligheten ökat något trots att arbetslösheten i Sverige, och i de flesta svenska regioner, legat på sin högsta nivå sedan 1930-talet.

Figur 13: Långväga flyttningar i Sverige 1961-97 (flyttningar över länsgräns), antal flyttare per tusen inv.

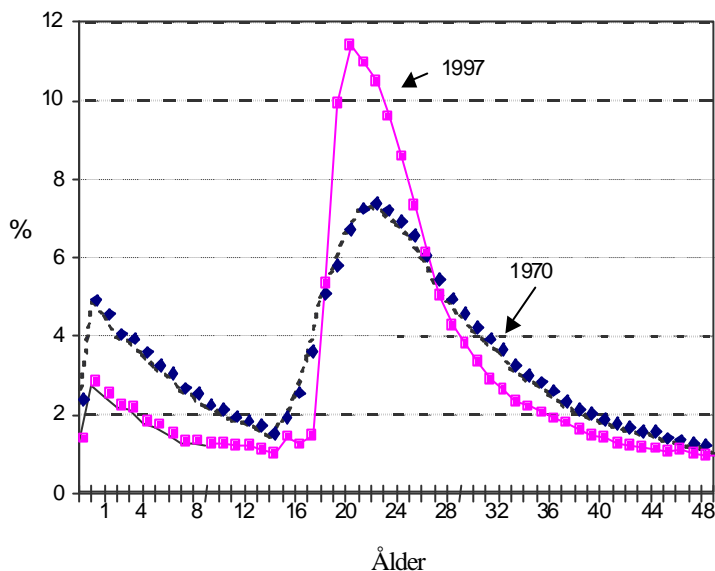


Källa: Rapport 1, "Lokala arbetsmarknader i konkurrens"

Vad beror den, låt vara måttliga, ökningen av rörligheten under 1990-talet på? Vilka är de nya flyttarna? Den ökade interna migrationen i Sverige under 1990-talet har delvis varit en funktion av en ökad omflyttning av invandrare. Flyktingmottagningen i början av 1990-talet innebar att nyanlända flyktinginvandrare "placerades ut" i de flesta svenska kommuner, varefter många flyttat vidare inom Sverige, ofta i riktning mot storstadsområdena. Detta kan emellertid endast förklara en del av ökningen. En annan och mera betydande orsak, som indirekt naturligtvis har samband med 1990-talets arbetsmarknadskris, är den ökade antalet studerande. Expansionen av den högre utbildningen har resulterat i en ökad geografisk rörlighet. Det är nämligen ungdomarna som står för hela uppgången i flyttningarna jämfört med tidigare perioder. Detta framgår exempelvis av figur 14, där de åldersspecifika flyttintensiteterna jämförs för 1970 och 1997, två år som båda kännetecknas av en hög geografisk rörlighet. Skillnaderna mellan 1970 och 1997 har också förstärkts genom att det blivit allt vanligare att studenter skriver sig på studieorten. Det framgår klart att det är människor i åldersintervallet 19-26 år som har högre åldersspecifika flyttintensiteter 1997 jämfört med 1970. För alla andra åldersgrupper, där de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna skulle förväntas väga tyngre, råder det

motsatta förhållandet. Här var rörligheten mindre i slutet av 1990-talet än tre decennier tidigare.

Figur 14: Åldersspecifika långväga flyttintensiteter 1970 respektive 1997 (flyttningar över länsgräns).



Källa: Rapport 1, "Lokala arbetsmarknader i konkurrens"

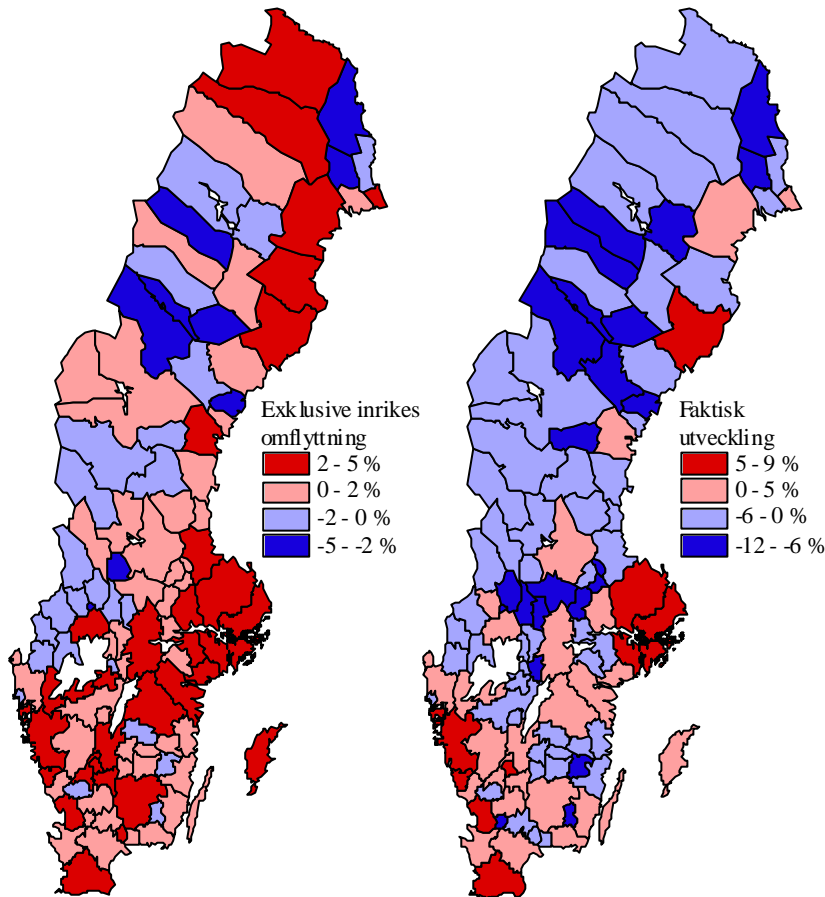
En av de mest omskrivna företeelserna under 1990-talet är vidare att det endast är ett mindre antal lokala arbetsmarknader som har haft inflyttningsöverskott, företrädesvis då i och omkring storstadsområden. Det är således inte längre endast de traditionella utflyttningsregionerna, Norrlands inland och Bergslagen, som har fått vidkännas en nettoutflyttning. Även regioner som tidigare har haft relativt balanserade bruttoströmmar, åtminstone på aggregerad nivå, har under 1990-talet fått utflyttningsöverskott. Exempelvis hade drygt hälften av högskolorna en nettoutflyttning år 1999.

Av figur 15 framgår hur befolkningsutvecklingen 1990–1998 hade varit om vi inte hade haft någon inrikes omflyttning alls. Även i en sådan, om än i praktiken orealistisk, situation skulle omkring hälften av alla arbetsmarknadsregioner ändå haft en stagnerande eller minskande befolkning. Detta kan jämföras med den faktiska befolkningsutvecklingen, där befolkningen var stagnerande eller minskande i två tredjedelar av landets arbetsmarknadsregioner. Till de arbetsmarknadsregio-

ner där omflyttningen inrikes bidragit mest till befolkningsminskningen hör Laxå, Hällefors, Gällivare, Markaryd, Kiruna, Hofors, Hagfors, Ludvika och Avesta.

Figur 15: Befolkningsutveckling per arbetsmarknadsregion, exklusive inrikes omflyttningar, 1990–1998

Figur 16: Faktisk befolkningsutveckling per arbetsmarknadsregion 1990–1998



Källa: SCB

Glesbygdsverket har i en studie studerat flyttmönster mellan tätorts-, landsbygds- och glesbygdsområden under 90-talet.⁴ Även resultaten

⁴ Glesbygdsverket (2000): Utveckling i gles- och landsbygder, årsrapport 2000.

från denna studie ger anledning att moderera den traditionella bilden av hur flyttmönstren ser ut.

Av studien framgår att 90 % av alla flyttningar mellan tätorter, tätortsnära landsbygder samt glesbygder sker lokalt och huvudsakligen sker mellan motsvarande områdestyper (se tabell 2)

Tabell 2 Flyttningar mellan områdestyper 1994–1998, tusental personer

Till:	Glesbygd	Tätortsnära landsbygd	Tätort
Från Glesbygd	49	10	27
Tätortsnära Landsbygd	9	447	422
Tätort	23	383	4 145

Källa: Glesbygdsverket

Exempelvis flyttade 45 000 personer från skogslänens inre delar under perioden 1994–1998, samtidigt som 33 000 flyttade till samma region. En majoritet av de som flyttade från skogslänens inre delar flyttade till skogslänens övriga delar, medan endast en fjärdedel flyttade till storstadsregioner. Av den totala inflyttningen till storstadsregionerna utgjorde inflyttningen från skogslänens inre delar 5 %. Det omedelbara sambandet mellan glesbygdens befolkningsminskning och storstädernas befolkningsstillväxt är med andra ord förhållandevis svagt. Flyttströmmarna ser till största delen helt annorlunda ut.⁵

Som tidigare påpekats står ungdomarna för den helt övervägande delen av alla flyttningar och dessa svarar också för huvuddelen av storstädernas inflyttningsöverskott. När det däremot gäller åldrarna 30–64 år är situationen delvis den omvända. 1994 – 1998 hade sammantaget såväl gles- som tätortsnära landsbygdsområden ett inflyttningsöverskott, medan tätorterna, exklusive storstäderna, totalt sett hade ett inflyttningsunderskott.

I nästa avsnitt analyseras hur flyttningar mellan regioner är kopplade till rörlighet på arbetsmarknaden. Att de flesta i arbetsför ålder som flyttar mellan regioner också byter sysselsättning är självklart. Detta betyder dock, som vi skall se i senare avsnitt, inte nödvändigtvis att det är det nya arbetet, eller studierna, som var den enda eller primära orsaken till att en individ valde att flytta. Icke desto mindre är det, ur utredningens perspektiv, betydelsefullt att få en bild av hur geografisk rörlighet är relaterad till arbetsmarknadsrörlighet. I vilken utsträckning flyttar människor från arbetslöshet till arbete, från studier till arbete,

⁵ Ibid.

respektive från ett arbete till ett annat? Detta är exempel på frågor som belyses i det följande.

3.2 Flyttningar och arbetskraftsrörlighet

I en bilaga till utredningen ⁶ analyseras flyttmönster mellan olika arbetsmarknader under 1990-talet. Flyttarnas (16-64 år) förändrade arbetsmarknadsstatus före och efter flytt från ett år till ett annat har studerats. Flyttarnas karriärer (statusförändring) har sedan jämförts med motsvarande statusförändringar för de som bott kvar (stannarna). Studien skiljer på fyra olika typer av status före och efter flytt:

- Sysselsatta
- Studerande
- Arbetslösa
- Övriga, ej sysselsatta

Totalt är således 4 x 4 olika kombinationer möjliga. Av tabell 3 framgår flyttarnas status före och efter flytt mellan olika arbetsmarknadsregioner 1991-96. Den helt dominerande gruppen är de som flyttar från ett arbete till ett annat. Den näst största gruppen är de som flyttar från studier till studier. Totalt flyttar således 73 % av alla flyttare till arbete eller studier. Av tabellen framgår också att den vanligaste karriären för en flyttare är att man efter flytten behåller den status man hade innan. Andelen flyttare som flyttar från arbetslöshet till arbete utgör en mycket liten andel av alla flyttare (jmf. 1960-talet).

⁶ Rapport 1, "Lokala arbetsmarknader i konkurrens".

Tabell 3: Flyttstatus före och efter flytt år 1991-96, andelar av totala antalet flyttningar under perioden.

Flytt till:	Arbete	Studier	Arbetslös het	Ej syss. het	Summa
Flytt från:					
Arbete	33 %	5 %	4 %	2 %	44 %
Studier	8 %	20 %	1 %	1 %	30 %
Arbetslösh et	3 %	1 %	5 %	1 %	10 %
Övriga ej syss.	2 %	1 %	1 %	11 %	16 %
Summa	46 %	27 %	11 %	15 %	100 %

Källa: Rapport 1, ”Lokala arbetsmarknader i konkurrens”

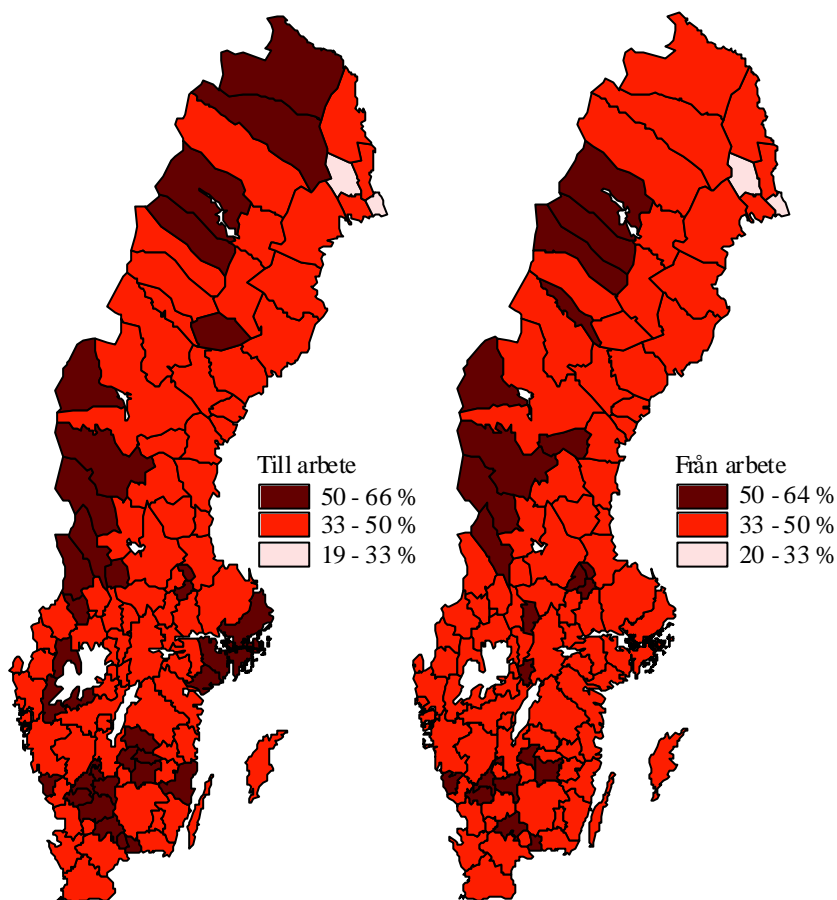
Det finns vissa markanta skillnader mellan första respektive andra halvan av 1990-talet. I början av 1990-talet dominerade flyttning till arbete i alla årskullar. I nästan alla åldrar flyttade då 70 procent eller fler till ett arbete (detta är dock inte detsamma som att arbetsbytet var motivet till att flyttningen genomfördes, jämför nedan). Mot slutet av 1990-talet har flyttingarna allt mer koncentrerats till lägre åldrar. Av alla flyttare har andelen mellan 20 och 29 år ökat från 45 till 55 %.

Vilka ”karriärmönster” som är vanligast varierar mellan olika arbetsmarknader, om än inte alla gånger helt i enlighet med vad man skulle förvänta. Andelen av alla inflyttare som flyttar till arbete varierar mellan drygt en tredjedel och knappt två tredjedelar i LA-regionerna (1996). Av dem som flyttade till Pajala, Haparanda, Överkalix, Övertorneå, Markaryd och Kalix var det jämförelsevis få som flyttade till ett arbete (lägsta andelarna i landet). Av dem som flyttade till andra små och i flera fall glesa arbetsmarknader som Arjeplog, Älvdalen, Åre, Värnamo, Gnosjö och Dorotea, var det å andra sidan många som flyttade till arbete (högsta andelarna i landet).

Av de som flyttade till ett arbete saknade omkring en fjärdel förvärvsarbete före flytten. Studerar vi endast denna inflyttargrupp så är även här skillnaderna stora mellan olika arbetsmarknader. De arbetsmarknader med högst andel inom denna grupp (dvs. flyttare från arbetslöshet till arbete) var Umeå, Härjedalen, Dorotea och Arjeplog, medan motsvarande andel var lägst i Laxå, Gullspång och Munkfors.

Figur 17: Andel av den totala inflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker till arbete, 1991–1996.

Figur 18: Andelen av den totala utflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker från arbete, 1991–1996.



Källa: SCB

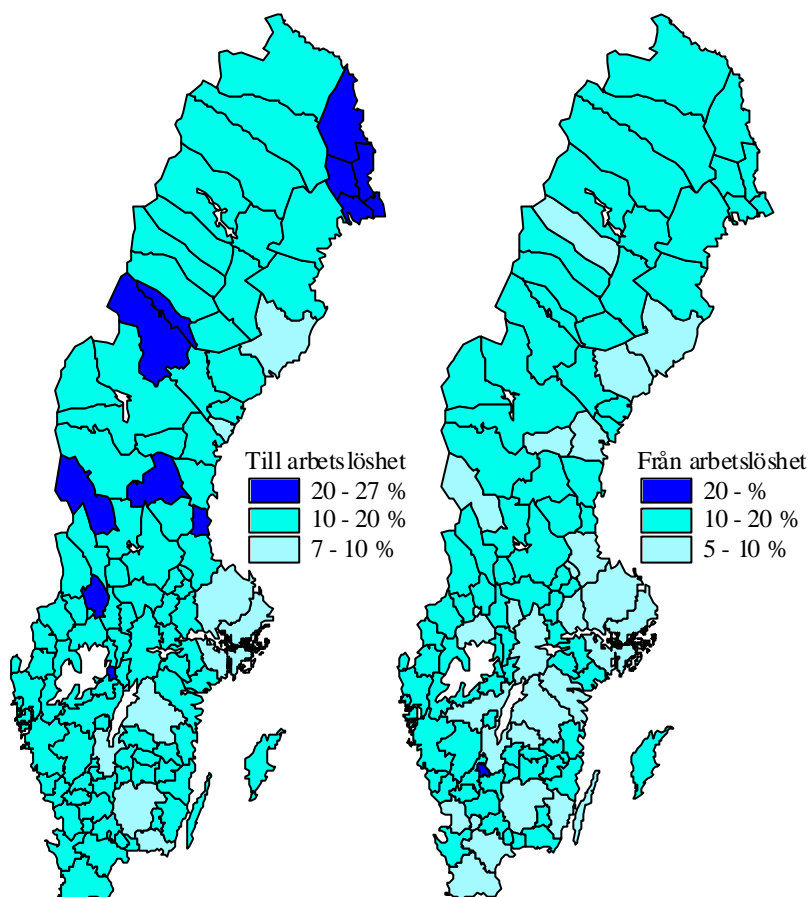
När det gäller de som flyttar som ett led i sin yrkeskarriär, dvs. de som flyttade från ett arbete till ett annat (den största gruppen flyttare), så är även här spännvidden mellan olika arbetsmarknader betydande. Högst andel inflyttare av denna typ (84% av samtliga inflyttare) hade Sävsjö och Olofström, medan denna inflyttarkategori utgjorde 60 % av dem som flyttade till Sorsele (lägst andel). Som jämförelse kan nämnas att omkring två tredjedelar av inflyttarna till Stockholm, som hade ett arbete före flytt, arbetade även efter.

Det är med andra ord ingen entydig bild av vilka typer av arbetsmarknader som ger möjligheter till nytt eller fortsatt arbete efter flytt. Större arbetsmarknader ligger vanligen nära genomsnittet för alla arbetsmarknader i hela landet medan variationerna är betydligt större när det gäller de mindre.

Även om de som är arbetslösa utgör en liten andel av alla flyttare så skiljer sig bilden mellan olika arbetsmarknader. För vissa arbetsmarknader var andelen arbetslösa av den totala inflyttningen omkring en fjärdedel under den studerade perioden. I dessa regioner svarar också de som är arbetslösa före flytt för en förhållandevis stor andel av den totala utflyttningen (c:a 15 till 20 procent).

Figur 19: Andel av den totala inflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker till arbetslöshet, 1991–1996.

Figur 20: Andel av den totala utflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker från arbetslöshet, 1991–1996.



Källa: SCB

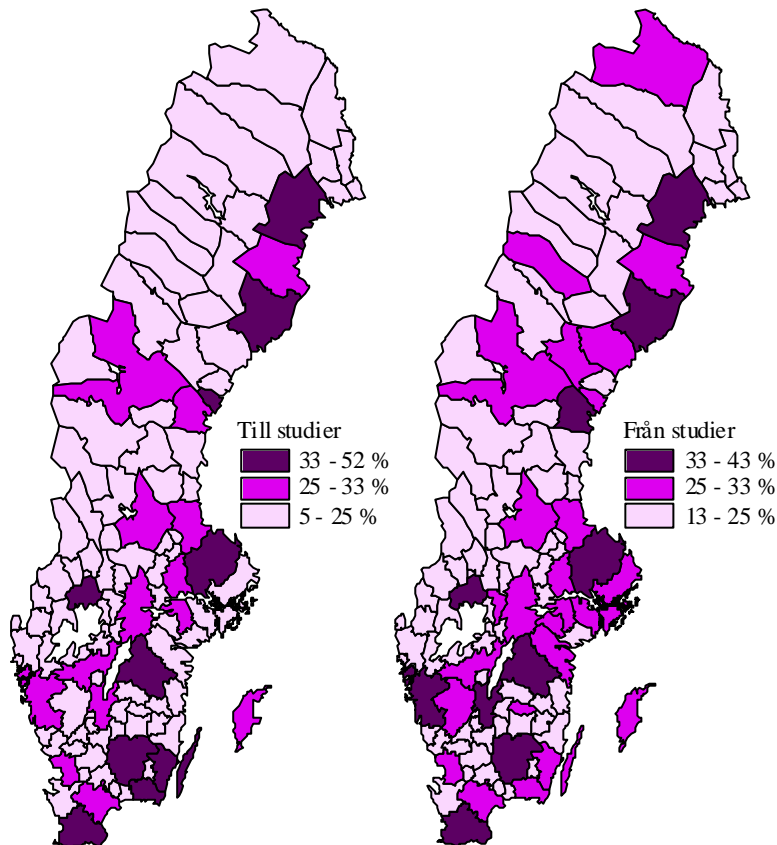
I enlighet med vad som hittills har framgått svarar ungdomars flyttningar för i stort sett hela ökningen av den totala mellanregionala rörligheten under 1990-talet. I huvudsak är det flyttningar till studier som är förklaringen till detta. Av den totala inflyttningen har andelen som flyttar till studier ökat från 12 till 28 procent mellan åren 1991 till 1996.

Den andel av den totala inflyttningen som sker till studier varierar dock kraftigt mellan olika arbetsmarknader. De arbetsmarknader där flyttare till studier svarade för den största andelen av den totala inflytt-

ningen var (1996-97) Örnsköldsvik (37%), Växjö (35%), Skellefteå (35%), Västervik (34%) och Karlskrona (34%). Lägst andelar hade Dorotea (11%), Älvdalen (15%), Munkfors (15%), Sorsele (16%) och Åsele (17%). Framför allt svarar utbildningsinflyttningen för höga andelar i flertalet högskoleregioner. Bland orterna med höga andelar finns emellertid också regioner utan någon mer omfattande högskoleutbildning, som t.ex. Arvika eller Övertorneå, med.

Figur 21: Andelen av den totala inflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker till studier, 1991–1996.

Figur 22: Andel av den totala utflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker från studier, 1991–1996.



Källa: SCB

Även om den kraftiga utbyggnaden av antalet högskoleplatser under senare år är en viktig förklaring till den ökade omflyttningen, så är det inte den enda förklaringen. Andelen flyttare till exempelvis gymnasieutbildningar har också ökat betydligt. Således ökade andelen flyttare med grundskoleexamen som flyttade till studier från 16 till 31 procent under perioden 1991–1996 (se vidare avsnitt 3.4.)

Vi har tidigare sett att flyttningsbenägenheten är som störst bland ungdomar, medan den i genomsnitt är lägre i andra åldersgrupper. I följande avsnitt skall vi se närmare på vilka som flyttar, vilka som inte flyttar, samt vad vi vet om motiven bakom individers beslut i dessa avseenden.

3.3 Flytta eller stanna? Några resultat från en underlagsstudie

I en annan av kommitténs underlagsrapporter ⁷ redovisas en studie av hur människors beslut att flytta eller stanna sammanhänger med deras sociala och ekonomiska situation, deras allmänna livsvärden och deras värdering av bostadsorten. Utgångspunkten är att samhällets behov av såväl rörlighet som stabilitet i befolkningen kan komma i konflikt med människors preferenser, grundläggande livsvärden och planerade livsprojekt. Varken önskan om stabila regionala befolkningsunderlag eller flexibel anpassning till den regionala arbetskraftsefterfrågan rimmar med nödvändighet väl med människors önskningar.

Genom en omfattande enkät undersöks hur flyttning och kvarboende stämmer med människors livsvärden, preferenser och med deras sociala och ekonomiska situation. Motiven bakom besluten att flytta eller stanna har kartlagts och relaterats till hur nöjda eller missnöjda flyttarna är med förhållandena på den nya bostadsorten. Resultaten är tämligen entydiga och förefaller vid någon eftertanke vara självklara. Icke desto mindre innebär de slutsatser som kan dras en utmaning för en del av den traditionella regionalpolitikens utgångspunkter.

⁷ Rapport 2, Värdet av att flytta och att stanna - om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden.

3.3.1 Vilka flyttar, vilka stannar?

Undersökningen visar bl.a. att utbildning har betydelse för flyttningsbenägenheten. *Högutbildade flyttar mer än lågutbildade*. T.ex. är sannolikheten att flytta avsevärt större för personer med universitetsutbildning och den är särskilt stor för de med en längre universitetsutbildning. Denna effekt är begränsad till vissa typer av flyttningar, exempelvis spelar universitetsutbildning ingen roll för sannolikheten att flytta mellan olika glesbygdsregioner. Stannarna har lägre utbildningsnivå än flyttarna, och högst andel högskoleutbildade har, inte oväntat, de som flyttat mellan olika tätorter.

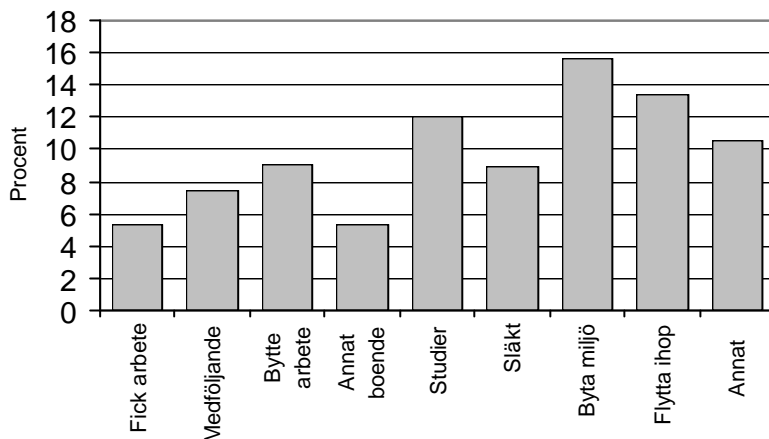
Undersökningen visar, också i likhet med tidigare forskning, att *sammanboende flyttar mindre* än ensamstående och att detta gäller även när man kontrollerat för effekten av flera andra faktorer, t.ex. ålder. En förklaring till detta, och som getts i andra studier, är att i hushåll där båda förvärvsarbetar kan det vara svårt för ”medföljande” partner att få ett acceptabelt arbete. Detta gäller inte minst när båda har en specialiserad utbildning, och arbetsmarknaden blir begränsad till ett fåtal större orter.

Flyttarna skiljer sig också från stannarna genom sina annorlunda livsvärden. *Stannare värderar trygghet och tradition, flyttare värderar omväxling och autonomi*. Flyttarna är i högre grad människor som eftersträvar öppenhet inför förändring och prioriterar värden som omväxling och autonomi. Stannarna eftersträvar i högre grad bevarande och stabilitet och prioriterar värden som trygghet och tradition. Flyttare och stannare skiljer sig också i genomsnitt åt när det gäller inställning till att flytta. Flyttare tycker i högre grad än stannare att det vore spännande att bo på en annan ort och att man skall flytta dit där arbete finns. Stannare anser i högre grad att människor skall ha möjlighet att bo kvar i sin hemtrakt. Undersökningen visar att de som trivs på hemorten, de som har sina nära vänner där och de som bott där länge, har svårare att tänka sig att flytta. De som stannar har i högre grad blivit ”insiders”, d.v.s. har investerat i ett lokalt humankapital och ett lokalt nätverk som skulle gå förlorat vid en flyttning. Priset för att flytta blir högre för dem och fördelarna av att stanna blir fler.

3.3.2 Flyttningens orsaker: tvång eller fri vilja?

De allra flesta som flyttat uppger att *man flyttade eftersom man ville* göra det och att det var lätt att fatta beslut om att flytta. De få personer som inte angav att de flyttat av fri vilja, och de som tyckte flyttbeslutet var svårt, hade i mindre omfattning kontakter med grannar, släkt och vänner på den nya bostadsorten.

Figur 23: Motiv till flytt



Källa: Rapport 2, Värdet av att flytta och att stanna - om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden.

Det vanligast angivna *motivet* till att flytta var *miljöbyte*. Att flytta till släkt, att flytta ihop, flytta till annat boende samt att byta miljö var motiv som uppgavs av sammanlagt 60 % av de svarande. Endast en femtedel av de svarande uppgav att nytt arbete eller byte av arbete varit ett motiv bakom den senaste flyttningen. Studier angavs som ett motiv av ungefär lika många.

3.3.3 Flyttare och stannare: vilka trivs bäst?

En *överväldigande majoritet* av såväl *flyttare* som *stannare* anger att de är *nöjda* eller *mycket nöjda med förhållandena på bostadsorten*. Mycket få uttrycker ett missnöje, men i de fall man var mindre nöjd är det främst möjligheterna att byta eller få arbete och kulturutbudet som anges. Stannare är något mer nöjda med sin bostadsort än de som flyttat under de senaste två åren. Bland flyttarna är de som flyttat mellan tätbygder mer nöjda än övriga flyttargrupper. De flesta som någon gång flyttat i vuxen ålder menar ändå att det på det hela taget blivit bättre, och ju längre sedan det var man flyttade desto bättre tycker man att det blivit. Särskilt boendesituationen anser man ha blivit bättre.

Unga personer är genomgående mindre nöjda med hemorten. Det är främst boendesituationen och möjligheterna till fritidsaktiviteter som åldersgruppen 18-24 år är missnöjd med, medan man är mer nöjd med möjligheterna till studier och serviceutbudet.

Kvinnor är mer nöjda med sin hemort än vad män är. Det är egentligen bara möjligheterna att byta eller få arbete som kvinnor är mer missnöjda med. Likaså är sammanboende personer mer nöjda med sin hemort, och det är framför allt boendesituationen och miljön de uppskattar. Personer med barn är i genomsnitt mindre nöjda med sin hemort än andra.

Det finns en signifikant skillnad i hur nöjd man är mellan de som har ett arbete och de som är arbetslösa. Förvärvsarbetande är mer nöjda. Ändå är viljan hos de arbetssökande att flytta från sin bostadskommun för att få ett arbete lägre än för de förvärvsarbetande. Endast på mellanstora orter är arbetssökande mer nöjda än förvärvsarbetande.

I undersökningen ingick frågor om hur nöjd man var med olika specifika förhållanden på hemorten. I genomsnitt var de svarande mest nöjda med sin boendesituation, sina fritidsmöjligheter, sin nuvarande arbetssituation och med miljön. Mindre nöjda var man i genomsnitt med kulturutbud, möjligheter till studier samt med serviceutbud. Inte heller det sociala livet var människor fullt så nöjda med.

Flyttare och stannare gör olika bedömningar av vad man är nöjd med på bostadsorten. Flyttarna är generellt mindre nöjda än stannarna med det sociala livet på bostadsorten, med den egna boendesituationen, möjligheterna till fritidsaktiviteter och serviceutbudet. Dessa faktorer kan ses som sådana man bygger upp med tiden på en bostadsort. Det visar sig även att de som flyttat till glesbygd är mer nöjda med den egna boendesituationen och miljön än de som flyttat till tätbygd. Det finns också skillnader mellan stannare. Stannare i tätbygd är mer nöjda med möjligheterna till egna studier och möjligheterna att få eller byta arbete. Gruppen stannare är mer nöjda med sin bostadsort än flyttare. Detta tolkar forskarna som att man har fördelar av att ha bott en längre tid på en ort (lokala insider-fördelar).

I alla de olika typerna av bostadsorter och bostadsområden uttryckte en stor majoritet att man var nöjd med förhållandena på bostadsorten. Tydligast var detta bland de som i dag bor centralt i storstäder och mellanstora städer, som uppger att de är mycket nöjda med sin bostadsort. Något mindre nöjda är de i mindre städer och tätorter. Det som värderas högst av de boende i storstädernas centrala områden är service- och kulturutbud, men man är även mer nöjd än de svarande i övriga ortstyper med det sociala livet samt möjligheterna till studier eller byta/få ett arbete. Boende i små tätorter och på landsbygd är mer nöjda med miljö och boendesituation.

Sammanfattningsvis är således en mycket stor majoritet nöjda med den plats där de bor eller har flyttat till. Mycket få är missnöjda. Undersökningsresultaten visar också att flyttningar i dag, i jämförelse med 1960-talet, i en mycket ringa omfattning upplevs som ett resultat av tvingande omständigheter.

3.4 Kan högskoleutbyggnad ”stoppa utflyttningen”?

Utbyggnaden av högskoleutbildning på fler orter har haft betydelse för hur dagens regionala flyttmönster ser ut. Vilken betydelse en enskild högskola får i detta avseende beror dock inte bara på verksamhetens omfattning uttryckt i antal utbildningsplatser. Olika högskolor fyller också helt olika funktioner i detta nationella respektive regionala utbildningssystemet.

När man i mitten av 1960-talet etablerade de första nya högskolorna och universiteten (t.ex. Umeå, Linköping, Örebro och Karlstad) var motivet delvis annorlunda än i dag. I första hand såg man en ökad geografisk tillgänglighet som ett medel för att höja den totala utbildningsnivån i landet. Andelen ungdomar som gick vidare till högre studier varierade inom landet och ökad närhet till högskoleutbildning skulle därmed motivera fler att läsa vidare. Det fanns även andra motiv, som t.ex. att underlätta rekryteringen av läkare till norra Sverige, att påverka kulturklimatet, etc. Därutöver har också andra aspekter betonats, som t.ex. kunskapsspridning till och forskningssamverkan med näringslivet. Till dessa frågor avser vi dock att återkomma. I det här sammanhanget är det framför allt högskolornas lokalisering och konsekvenser för flyttningsmönstren som står i fokus.

I tidigare rapporter ⁸ har man kunnat konstatera att närhet till högskola, nu när högskoleutbildningen är väl utbyggd på det flesta håll i landet, fått en minskande betydelse för huruvida man väljer att studera på högskolenivå eller inte. Även mycket små arbetsmarknadsregioner, långt från universitet eller högskola, kan ha höga övergångstal från gymnasiet till högre utbildning. Däremot väljer man ofta den högskola som ligger geografiskt sett närmast och därmed styrs många sökande till högskolan i sitt ämnesval av den lokala högskolans utbildningsutbud. Det innebär t.ex. att en relativt sett högre andel ungdomar i Boråsregionen väljer att läsa på bibliotekshögskolan än ungdomar från andra delar av landet. (Den exakta omfattningen av dessa s.k. avlänkningseffekter är

⁸ Se t.ex. SOU 1997:13, ”Regionalpolitik för hela Sverige” - betänkande av REKO-Stat-utredningen.

dock inte fastställd.) I takt med att utbildningskraven generellt ökar får det regionala utbildningsutbudet en allt större betydelse för den regionala arbetsmarknadens möjlighet att rekrytera kvalificerad arbetskraft. Totalt innebär detta att betydelsen av att etablera högskoleutbildning för att rekrytera fler ungdomar till högre studier har minskat. Istället bör intresset mer ägnas åt vilken utbildningsprofil respektive högskola har och hur väl den svarar mot den regionala arbetsmarknadens behov.

Högskolans utbildningsprofil, tillsammans med dess relativa storlek i förhållande till regionens arbetsmarknad, får med andra ord en stor betydelse för hur det geografiska mönstret för rekryteringar och avgångar ser ut.

Figur: 24 Andel regionala rekryteringar och avgångsflöden vid ett antal universitet och högskolor

		Avgångar till regionen	
		LÅG	HÖG
Rekrytering från regionen	HÖG		Trollhättan Stockholm Karlsta Skövde Borås Gävle Lund KTH
	LÅG		Dalarna Jönköping Luleå Halmstad
		Örebro Mälardalen Umeå Växjö	Handelshög- högskolan Karlskrona Kalmar Linköping
		Mitthög- högskolan Uppsala	

Anm. Bilden baseras på bostadsort 1999-01-01 för de som tog högskoleexamen 1996/1997 vid respektive högskola samt vilken mantals-skrivningsort de hade före påbörjade högskolestudier.

Källa: SCB

Av figur 24 framgår rekryterings- och avgångsflöden till respektive från ett antal av de större universiteten och högskolorna. Stora skillnader framträder. Högskolan i Trollhättan rekryterar nästan uteslutande studenter från den egna regionen och de som lämnar denna högskola

blir nästan uteslutande kvar i den egna regionen. Också högskolorna/universiteten i Karlstad, Stockholm, Skövde, Borås, Göteborg, Lund samt KTH framstår som primärt "hemmamarknadsutbildningar" i det avseendet att i storleksordningen två tredjedelar av studenterna rekryteras i den egna regionen. Mitthögskolan och Uppsala universitet har mycket låga andelar regional rekrytering. Eftersom de båda senare också har jämförelsevis låga andelar regionala avgångar (dvs. de flesta studenter lämnar regionen efter avslutad utbildning) synes dessa båda högskolor/universitet primärt spela en nationell roll som utbildare av studenter från andra regioner för framtida arbete i andra regioner. Endast till mindre del synes de fylla ett regionalt utbildningsbehov. Att det gamla "riksuniversitetet" Uppsala spelar en roll som "importör" av nya studenter och "exportör" av färdigutbildade är föga förvånande. Däremot är det kanske mer överraskande att finna motsvarande mönster för Mitthögskolan.

Handelshögskolan i Stockholm utgör en annan extrem i det avseendet att skolan primärt synes fungera som en "importhamn" i det här sammanhanget, med en omfattande riksrekrytering i kombination med mycket höga avgångsflöden till den egna regionen. Motsvarande roll spelar, om än mindre extremt, KTH samt universiteten i Stockholm, Göteborg, Linköping och i någon mån Lund.

Bara tre av högskolorna i figur 24 är "nettoexportörer" i det avseendet att andelen avgångar utanför den egna regionen är högre än andelen rekryteringar utanför den egna regionen. Det gäller högskolorna i Luleå, Jönköping och Dalarna. Om man hårdtrar resonemanget kan dessa högskolor sägas utbilda den egna regionens ungdomar för arbete i andra regioner.

Av figuren framgår dock inte att rekryterings- och avgångsmönster kan variera en del mellan olika år och beroende på konjunkturläge. Under vissa perioder bidrar högskolorna till en högre nettoinflyttning till regionen, under andra till en nettoutflyttning. I viss mån hänger detta samman med situationen på arbetsmarknaden och konjunkturläget under olika perioder. Den generella bilden ändras dock inte när det gäller betydelsen av högskolornas utbildningsprofil och dess anpassning till den regionala arbetsmarknadens efterfrågan samt de konsekvenser detta får för de regionala flyttmönstret.

Vi har ännu inte kunnat konstatera vilken betydelse en utbyggd distansutbildning eller utbyggnaden av lokala studiecentra har när det gäller konsekvenser för flyttmönstren. Mycket talar dock för att dessa typer av utbildningar vänder sig till en helt annan kategori (äldre personer eller redan etablerade på arbetsmarknaden) där benägenheten att flytta är väsentligt mindre.

Slutsatsen av detta avsnitt är att det inte finns något enkelt mönster enligt vilket utbyggnad av högskoleutbildning i en region kan sägas påverka ungdomars studie- och bostättningsval. Uppenbarligen är det inte så enkelt att högskoleutbyggnad i en region innebär att den egna regionens ungdomar väljer att studera just där. Frågan är om en sådan modell ens vore önskvärd. Högskoleutbyggnadens roll för regioners utveckling ligger därför primärt på ett annat plan. Sannolikt borde diskussionen mindre handla om hur mycket högskoleutbildningen skall byggas ut i olika regioner, och mer om vilken profilering av en regional högskola som bäst gynnar den allmänna ekonomiska utvecklingen i en region. Till denna fråga återkommer utredningen i sitt slutbetänkande.

3.4.1 Slutsatser: utgångspunkter för regionalpolitik

Flera av ovanstående resultat lämnar självklart utrymme för olika tolkningar. Två grundläggande slutsatser är dock svåra att väja för. Den första slutsatsen är att de beslut om att flytta, eller att stanna, som människor i dagens Sverige fattar, oftast upplevs som frivilliga. Det handlar om beslut som ganska väl passar in i livsprojekt och stämmer med livsvärden. I de flesta fall har människor hamnat på en ort som de känner sig nöjda med. Detta innebär inte att alla är nöjda, men de problem som man upplever är i de flesta fall inte kopplade till förhållanden på den ort där man bor eller den plats man flyttat till. De är oftast inte kopplade till felaktiga eller påtvingade val av bostadsort. Människor som bor i Sverige är i genomsnitt nöjda med sin bostadsort.

Liknande resultat har framkommit i en rad undersökningar under senare årtionden, det flesta dock ej så omfattande och väldokumenterade som den som här sammanställts. Icke desto mindre har uppfattningen att regionala befolkningsproblem orsakas av att olyckliga människor "tvingas flytta" från sin hembygd visat sig extremt seglivad i den regionalpolitiska debatten. Veterligen finns ingen enda empirisk studie i Sverige som visar att någon betydande andel faktiska flyttare, på frågan om hur de upplevde sitt flyttbeslut, svarar att de flyttade trots att de hellre skulle ha stannat kvar. Om regionalpolitiskt tänkande i fortsättningen kunde ta avstamp i den slutsats som här dragits, blir förutsättningarna för politikutformningen avsevärt bättre.

En andra, lika viktig slutsats, har att göra med motiven till flyttningar. De flesta som flyttar gör det av skäl som inte är relaterade till arbetsmarknaden. Det är alltså inte, i genomsnitt, avsaknaden av ett arbete eller ens önskan om ett bättre arbete, som gör att människor väljer att flytta. Det dominerande motivet är istället att människor "vill byta miljö". I den studie som sammanfattas ovan anger sex flyttare av tio sådana motiv till sin flyttning. Det kan handla om att flytta till någon

eller några som man vill vara nära (släkt, vänner, partner) eller i vissa fall att man vill flytta ifrån någon som man inte vill vara nära (släkt, ovänner, f.d. partner). Bara en av fem anger alltså arbetsmarknadsrelaterade motiv (och bara en mindre del av dessa befann sig i situationen att man saknade arbete och flyttade för att få jobb), och lika många (en av fem) flyttade för att studera.

Också detta resultat är konsistent med tidigare studier på området, och även i detta fall för vi alltså fram en slutsats som ifrågasätter en seglivad regionalpolitisk myt: att människor flyttar för att få arbete, och att fler arbetstillfällen i nettoutflyttningsregioner med automatik skulle undanröja det regionala avflyttningsproblemet.

Kan man av ovanstående dra slutsatsen att arbetsmarknaden inte har någon betydelse för den regionala utvecklingen? Nej, självklart inte! Det är emellertid uppenbart att de mellanregionala flyttningarna bara i en mycket begränsad utsträckning kan kopplas till situationen på den regionala arbetsmarknaden. Däremot har förhållanden på den regionala arbetsmarknaden stor betydelse genom det ömsesidiga beroende som finns mellan de som bor i regionen och näringslivet. Denna fråga tas upp till behandling i följande kapitel.

4 Väl fungerande arbetsmarknader – en förutsättning för regional utveckling

I enlighet med vad som redan framgått så är den mellanregionala omflyttningen förhållandevis låg. Den något ökade totala omflyttningen under andra halvan av 1990-talet förändrar inte detta faktum. Trots den ökade mobiliteten så är ett minst lika viktigt konstaterande att de flesta människor inte flyttar alls! Likaså har de flyttningar som är direkt orsakade av situationen på arbetsmarknaden fortsatt att minska.

Om arbetslösheten i en region ökar så leder detta endast till en marginellt ökad utflyttning. I huvudsak består den högre arbetslösheten. Nackdelarna med att flytta upplevs av de flesta människor som väsentligt större än fördelarna, även då man befinner sig i en situation där man är arbetslös. De skillnader i arbetslöshet som finns mellan olika regioner har därför ett mycket stabilt mönster. Tidigare antaganden om att arbetslösheten skulle jämnas ut mellan olika arbetsmarknader genom att arbetslösa i en region flyttar till arbete i en region med arbetskraftbrist har med andra ord en låg giltighet idag. Som vi tidigare har kunnat konstatera är den flyttning som äger rum på grund av att arbetslösa får arbete i en annan region av mycket ringa omfattning.

Även om en ökad rörlighet på arbetsmarknaden av olika skäl skulle vara önskvärd, så skulle en radikal förändring av den ovan beskrivna situationen med stor sannolikhet kräva så omfattande nya politiska beslut så att utredningen har bedömt detta som en fråga långt utanför vårt mandat. Trots detta kan även åtgärder som har en mindre betydelse för den totala geografiska rörligheten vara värdefulla i vissa sammanhang.

I vilken mån arbetslösheten kan minska i landets olika regioner ser vi därför som i huvudsak beroende av hur väl respektive lokal arbetsmarknad fungerar och hur arbetsmarknadsregionens näringsliv utvecklas. För näringslivet gäller också det omvända, dvs. att vi kan inte förvänta oss att en brist på arbetskraft kan minskas, i någon mer nämnvärd omfattning, genom en ökad inflyttning. Näringslivet i en region blir på detta sätt i stort sett helt beroende av den arbetskraft som finns i regionen för att klara sin rekrytering.

Vissa företag och vissa typer av verksamheter kan givetvis genom att omlokalisera hela eller delar av sin verksamhet erhålla ett större utbud på arbetskraft. Även detta sker dock i förhållandevis begränsad utsträckning, eftersom det även för företagen många gånger är förenat med betydande kostnader att flytta. Flertalet företag har ju genom åren investerat en stor del av sina resurser i den region de bedriver sin verksamhet i. Det gäller inte bara investeringar i produktionsutrustning, fastigheter eller annan fysisk infrastruktur. Än viktigare är snarare de anställda man har i den region man redan befinner sig i och det nät av relationer man genom åren utvecklat i regionen till kunder, leverantörer, bankkontakter, myndigheter, osv.

Såväl en brist på arbetstillfällen som brist på arbetskraft påverkas därför endast i en begränsad omfattning av att människor flyttar eller att företag omlokaliserar sin verksamhet. Även om detta givetvis förekommer i en begränsad omfattning, så är det framför allt dynamiken inom respektive arbetsmarknad som är avgörande för hur väl denna utvecklas. I denna mening så är ”all utveckling lokal”.

Enligt vårt sätt att se det är det framför allt skillnader i dynamik mellan olika arbetsmarknadsregioner som måste vara utgångspunkten när det gäller utformningen av en framtida regional utvecklingspolitik. Att få till stånd väl fungerande lokala arbetsmarknader borde därför kunna ses som ett övergripande mål för en sådan politik.

4.1 Lokala arbetsmarknader i dynamisk förändring

Mycket få personer har idag arbetsuppgifter som är helt identiska med de som de hade för bara tio år sedan. Ny kunskap och teknik, behov och efterfrågan samt vårt sätt att organisera arbetet förändras ständigt. En betydande del av dessa förändringar hanterar vi i första hand genom att skaffa oss ny kunskap och anpassa oss till en successivt förändrad arbetssituation eller genom att helt byta arbetsuppgifter inom den organisation där vi arbetar.

4.1.1 Arbetskraftsefterfrågan

En stor del av denna förändringsprocess sker emellertid också genom att många helt byter arbetsplats eller genom att existerande arbetsplatser försvinner och nya etableras. De upp- och nedgångar i antalet selsatta vi ser döljer långt mycket större bruttoförändringar. Bakom den historiskt kraftiga nettominskningen av antalet arbetstillfällen i Sverige

under första halvan av 1990-talet, då sysselsättningen minskade med omkring 600 000 personer, döljer sig väsentligt större bruttoförändringar (tabell 4).

Tabell 4: Förändringar av antalet sysselsatta (1000-tal) i nyetablerade och expanderande respektive nedlagda och krympande arbetsställen. Anm. OBS! Förändringen mellan perioderna 1990 till 1993 och 1994 till 1995 är beräknad på två genomsnittliga år under perioden 1990 till 1993.

Period	Nyetablerade arbetsställen arbetsställen	Expanderande arbetsställen netto	Nedlagda arbetsställen	Minskande	Förändring
1986–1989	+668	+1 272	-402	-1 151	+387
1990–1993	+529	+1 012	-497	-1 640	- 596
Förändring 1990– 1993/1986– 1989	-19 %	-20%	+20 %	+ 42	
1994-1995	+230	+613	-233	-527	+83
Förändring 1994–1995 /1990–1993	-13 %	+21 %	- 6 %	-36 %	

Källa: SCB

Även under denna djupa nedgång tillkom många nya jobb genom att nya arbetsställen etablerades eller att existerande arbetsställen expanderade. Totalt tillkom under denna period 1 541 000 jobb, samtidigt som 2 137 000 jobb försvann. Netto innebar detta att den totala sysselsättningen minskade med 597 000. Nedgången orsakades inte primärt av att många verksamheter försvann helt, utan framför allt av en, i förhållande till andra halvan av 1980-talet, kraftigt minskad sysselsättning vid krympande arbetsställen.

På samma sätt orsakades den ökande sysselsättningen under perioden under 1990-talets första del i primärt av att det tillkom fler och försvann färre arbeten vid existerande arbetsställen. Däremot fortsatte antalet nytillkommande arbeten genom nyetableringar av arbetsställen att minska. Under såväl 1980-talets uppgång som 1990-talets nedgång svarade nyetableringar av arbetsställen för c:a en tredjedel av den tillkommande sysselsättningen. Under 1994 till 1995 sjönk den andelen till omkring en fjärdedel.

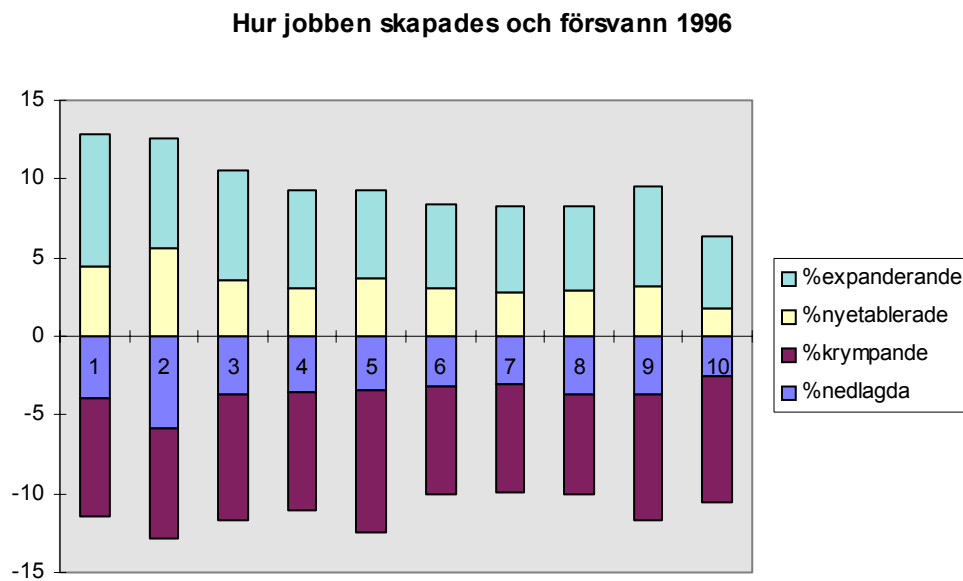
Av den sysselsättning som tillkom under 1980-talets rekordår försvann 80 % genom nedläggningar och sysselsättningsminskning vid existerande arbetsplatser, samtidigt som 72 % av bruttominskningen under de första åren på 1990-talet kompenseras av en ökning i andra arbetsställen.

Detta illustrerar att det såväl under upp- som nedgångar i ekonomin ständigt pågår en långt mer omfattande omvandling av näringslivet än

vad som är uppenbart om vi endast studerar den totala sysselsättningens nettoförändring. Det stora antalet arbetsplatser som etableras, läggs ned, växer eller krymper innebär att efterfrågan på arbetskraft i sin tur ständigt förändras.

Av figur 25 framgår motsvarande bild per regiontyp för 1996. Diagrammet visar bl.a. att bruttodynamiken, beräknat på förändringar i förhållande till den totala sysselsättningen, är högre i storstadsregionerna, medan nyetableringarna i bruksorterna är av en relativt sett mindre omfattning.

Figur 25: Förändringar av antalet anställda i nyetablerade och expanderande respektive nedlagda och krympande arbetsställen 1996 per regiontyp.(F- regioner).



Förklaring: 1: Stockholm; 2: Göteborg; 3: Malmö; 4: Regionala centra;
5: Norra glesbygden; 6: Små och medelstora Lokala arbetsmarknader;
7: Storindustriorter; 8: Småindustriorter; 9: Landsbygdsdominerade orter; 10: Bruksorter

Källa: Egna beräkningar grundade på uppgifter från SCB

4.1.2 Arbetskraftsutbudet

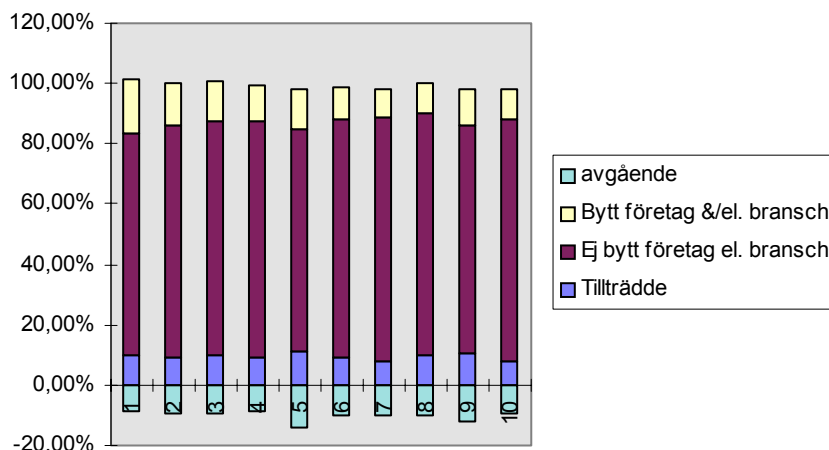
Lika omfattande är bruttodynamiken när det gäller utbudet av arbetskraft. Under ett år lämnar c:a 10 % av arbetskraften yrkeslivet av olika anledningar samtidigt som en motsvarande andel är nya på arbetsmarknaden. En stor del av de förvärvsarbetande (ca 10–15 %, 1996) byter också arbeten under året.

Huvudsakligen äger denna process rum *inom respektive lokal arbetsmarknad*. Endast en mindre del av de nytilträdde på en arbetsmarknad utgörs av inflyttare.

Av figur 26 framgår hur avgångar och flöden av nytilträdde till arbetsmarknaden såg ut 1996 för olika regiontyper. Dessutom framgår hur stor andel av de förvärvsarbetande som bytt företag eller bransch under året. De regiontyper som har relativt sett en högre andel avgångar från arbetsmarknaden har också en högre andel nytilträdde. I Stockholmsregionen är andelen av arbetskraften som byter företag eller bransch nära nog den dubbla (17,8 %) i jämförelse med industriregionerna, som har lägst andelar (9,8 %)

Figur 26: Tillträde, avgångar samt byte av företag och/eller bransch per regiontyp 1996, andelar av total sysselsättning.

Förändringar på arbetsmarknaden 1996



Förklaring: 1: Stockholm; 2: Göteborg; 3: Malmö; 4: Regionala centra; 5: Norra glesbygden; 6: Små och medelstora Lokala arbetsmarknader ; 7: Storindustriorter; 8: Småindustriorter; 9: Landsbygdsdominerade orter; 10: Bruksorter

Källa: Egna beräkningar grundade på uppgifter från SCB.

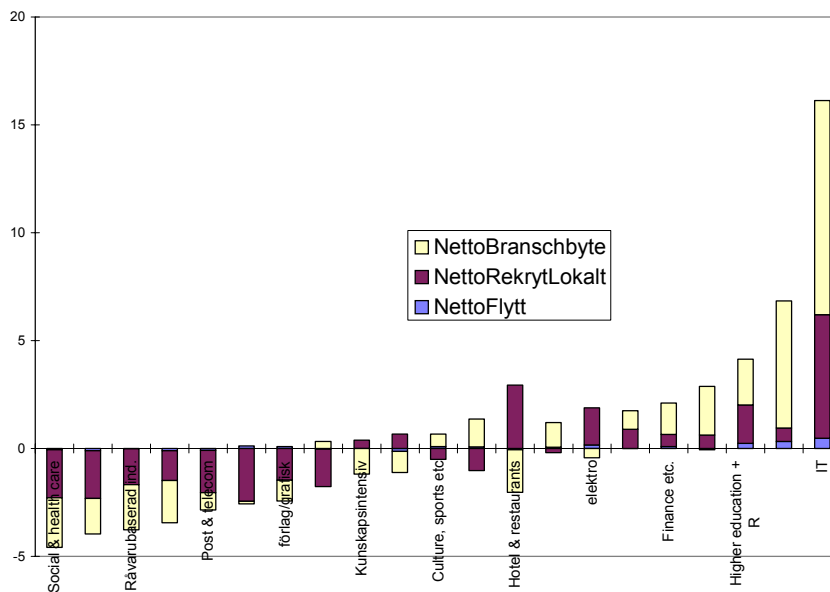
Den största delen av nyrekryteringsbehovet beror således av de vakanser som uppstår när människor slutar ett arbete för att senare påbörja ett nytt. Hur detta mönster ser ut varierar dock mellan olika näringar.

För utredningens räkning har bl.a. rekryteringar, avgångar och flöden av arbetskraft mellan olika branscher studerats.¹

För nästan alla branscher är sysselsättningsförändringar enbart förknippade med de förändringar som äger rum till följd av lokal nyrekrytering till respektive från arbetsmarknaden samt byte av bransch på den lokala arbetsmarknaden. För några enstaka branscher spelar den mellanregionala flyttningen en viss roll. Det gäller exempelvis under några enstaka år på 1990-talet för de mest snabbväxande branscherna såsom läkemedelsindustri, IT-tjänster samt sektorn högre utbildning. För växande branscher är ofta antalet branschbytare netto större än nyrekryteringen lokalt.

Av figur 27 framgår sysselsättningsförändringen under perioden 1991–1997 för samtliga studerade branscher uppdelad på hur stor del av förändringen som beror på byte mellan olika branscher, lokal nyrekrytering respektive avgång från samt flytt till arbetsmarknaden.

Figur 27: Sysselsättningsförändring 1991–1997 per bransch, uppdelad på branschbyten, lokal nyrekrytering, lokala avgångar samt flytt till och från den lokala arbetsmarknaden.



Källa: ”Lokala arbetsmarknader i konkurrens”, rapport 1

¹ Rapport 1; Lokala arbetsmarknader i konkurrens

I vilken mån rekryteringen till en bransch sker genom lokal nyrekrytering eller genom lokala byten av bransch varierar betydligt mellan olika år. Den geografiska omflyttningen vid avgångar respektive nyrekrytering varierar dock obetydligt. För samtliga år står de geografiska omflyttningarna för en närmast försumbar andel av såväl nyrekrytering till som avgångar från olika näringar. Strukturomvandlingen sker med andra till allra största delen som en lokal arbetsmarknadsprocess. Vissa variationer, om än mindre, finns dock.

En viktig skillnad är att en arbetsmarknad av Stockholms storlek i stor sett kan klara hela omvandlingsprocessen och rekryteringsbehovet av arbetskraft på den lokala arbetsmarknaden. För en liten arbetsmarknad beror denna förändringsprocess i högre utsträckning på flyttningar mellan lokala arbetsmarknader. I synnerhet gäller detta för mer kvalificerade yrken. Den mellanregionala rörligheten är högre för arbetskraft med mer kvalificerad utbildning, men väsentligt lägre för lågutbildade. När det gäller såväl avgångar som rekryteringar svarar in- och utflyttare för en större andel på de mindre arbetsmarknaderna än de stora. När det gäller lågutbildade är motsvarande andelar mycket små på samtliga typer av arbetsmarknader och när det gäller de större arbetsmarknaderna är de i det närmaste försumbara.

I takt med att växande kvalifikationskraven så ökar svårigheterna för en liten arbetsmarknad att klara en väl fungerande matchning mellan utbud och efterfrågan lokalt. Anpassningsprocessen måste i stället ske genom en högre andel in- respektive utflyttning av arbetskraft. Den anpassningsprocess som på motsvarande sätt äger rum på en stor arbetsmarknad äger i huvudsak rum inom den lokala arbetsmarknaden och är således i mindre grad beroende av en ökad mellanregional rörlighet.

4.2 Slutsatser: utgångspunkter för regionalpolitik

Vi har i detta kapitel konstaterat att bruttodynamiken i såväl efterfrågan som utbud av arbetskraft är flera gånger större än de nettoförändringar i sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåer som ofta står i fokus för den regionalpolitiska diskussionen. Även i perioder av nedgång (netto) tillkommer en stor mängd nya jobb och det omvända gäller i perioder av sysselsättningsökning. Vidare har vi visat att anpassningsprocessen till förändringar på arbetsmarknaden i huvudsak sker inom den lokala arbetsmarknaden. Flyttningar påverkar dessa processer endast marginellt. Till detta kan vi lägga att små lokala arbetsmarknader är mer beroende

av mellanregional rörlighet än stora arbetsmarknader samt att beroendet av mellanregional rörlighet allmänt sett ökar när kvalifikationskraven blir högre.

Den till synes paradoxala men ändå uppenbara slutsatsen av ovanstående är således att mindre arbetsmarknader är mer beroende av arbetskraftsrörlighet än större. Om den geografiska rörligheten helt skulle upphöra skulle Stockholms arbetsmarknad sannolikt kunna klara sig hyggligt medan problem med kompetensbrist och flaskhalsar skulle bli störst på de minsta arbetsmarknaderna. Detta förstärker den slutsats som drogs i föregående kapitel. Det är inte mellanregionala flyttningar som är problemet för svenska avfolkningsbygder. Problemet är snarare relaterat till vissa lokala arbetsmarknaders litenhet. Små arbetsmarknader är mer beroende av stor rörlighet. I den mån rörligheten mellan lokala arbetsmarknader i Sverige är ett regionalt problem är det för att den är för liten. Som jämförelse kan nämnas att rörligheten mellan lokala arbetsmarknader i Norge, som anses vara det land i Europa som bedriver den mest ambitiösa politiken när det gäller att upprätthålla ett spritt bosättningsmönster, är väsentligt högre än i Sverige. Slutsatsen av detta, i termer av utgångspunkter för en framtida regionalpolitik, blir att åtgärder för att skapa i en bred mening fungerande lokala arbetsmarknader ges hög prioritet. Kommittén återkommer i slutbetänkandet till vilka tillväxt- och välfärdsaspekter som ger dessa förutsättningar. För många lokala arbetsmarknader blir det aktuellt med olika åtgärder för att utvidga dem geografiskt. Sådan ”regionförstoring”, inkluderar bl.a. investeringar i infrastruktur och transportsystem för utökad pendling.

5 Var växer jobben? Det nya näringslivets lokalisering-betingelser

En regions ekonomiska utveckling bestäms i betydande grad av dess förmåga att generera eller attrahera konkurrens- och överlevnadsduglig ekonomisk verksamhet. Enligt ett traditionellt synsätt bestäms ett företags lokaliseringsval med utgångspunkt i en företagsekonomisk lönsamhetskalkyl, främst baserad på transportkostnader, arbetskraftskostnader och marknadstillgång. Företagens lokaliseringsval har sedan i sin tur ansetts utöva ett inflytande på befolkningens bosättning. Företag lokaliseras på den plats som är mest optimal med hänsyn tagen till dess verksamhet, och människor som vill ha arbete får sedan söka sig till dessa platser.

De data om den regionala befolkningsutvecklingens mönster och drivkrafter som presenterats i detta betänkande sätter frågetecken för ett sådant synsätt. Det tycks som om människor i betydande utsträckning väljer bosättning oberoende av var arbetstillfällena finns. Kanske är det snarare så att det är befolkningens bosättning som bestämmer var företagen lokaliseras? I detta kapitel beskrivs översiktligt hur näringslivets sammansättning och utvecklingsbetingelser förändrats under senare decennier, samt vad aktuell forskning säger om sambandet mellan företags konkurrens- och utvecklingskraft å den ena sidan, och den plats där de är lokaliserade å den andra.

5.1 Näringslivets struktur och tillväxtens drivkrafter – förr och nu

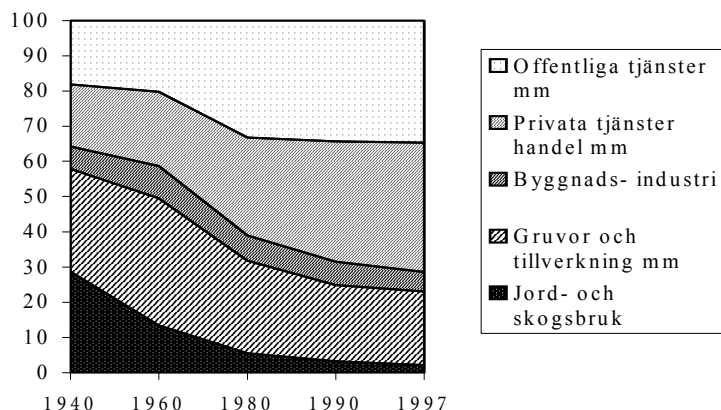
Näringslivet omvandlas. Allt oftare ser man referenser till begreppet ”den nya ekonomin”. Förändringen innebär en övergång till en mer kunskapsbaserad ekonomi där utvecklingen av informationsteknologi och dess användning spelar en central roll. Gränsdragningen mellan företag tenderar att bli mindre skarp. Företagen verkar med ökad lätthet

över nationsgränserna och omstruktureras efter nya principer. Uppenbarligen skiljer sig dagens näringsliv i väsentliga avseenden från det vi hade för bara några årtionden sedan, och rimligtvis innebär det att företagslokalisering i dag sker efter delvis andra principer.

Trots de förhållandevis stabila geografiska mönster som existerar när det gäller tillväxt- och sysselsättningsutveckling, så finns betydande skillnader jämfört med på 1950- eller 1960-talet. Bara de faktum att sysselsättningen på ett markant sätt förskjutits mellan näringsgrenar innebär att betingelserna för att bedriva ekonomisk verksamhet i olika delar av landet förändrats (se figur 28). De s.k. primärnäringarna, främst jord- och skogsbruk, sysselsatte ännu vid 1940-talets mitt en dryg fjärdedel av arbetskraften, medan dess andel i dag minskat till drygt två procent av alla sysselsatta. Eftersom denna näringsgren per definition primärt bedrivs på landsbygden har en stor del av sysselsättningsbasen för den mest glesa bosättningen försvunnit.

De s.k. sekundära näringarna, gruvbrytning och tillverkningsindustri m.m. har också minskat sysselsättningsmässigt. Tillverkningsindustrins andel av den samlade sysselsättningen kulminerade redan vid 1960-talets mitt, då mer än 35 procent av alla sysselsatta återfanns i denna näringsgren. Under 1970- och 1980-talen var det främst den s.k. tertiära sektorn som expanderade sysselsättningsmässigt. Under 1970-talet främst i offentlig regi, men senare mer i form av privat tjänsteproduktion.

Figur 28. Sysselsättningens fördelning på näringsgrenar, 1940–1997, procent.



Källa: Historisk statistik för Sverige del 1 (för åren 1940 – 1960), tab 24, Fob 1980 samt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) (för åren 1990 och 1997).

I takt med denna strukturomvandling har de ekonomiska drivkrafterna förändrats i väsentliga avseenden. 1950- och 1960-talets ekonomiska expansion byggde framför allt på ökade stordriftsfördelar i produktionen kombinerat med en starkt ökande marknadsefterfrågan. Omfattande rationaliseringar av de areella näringarna skapade tillsammans med sysselsättningsexpansionen inom industrin såväl snabb produktivitets- och välståndsökning som urbanisering. Denna omvandling medförde ökade behov av investeringar i tätorterna och de omfattande investeringar i bostadsbyggande som därav följde stimulerade ekonomin ytterligare.

Tillverkningsindustrins sysselsättning nådde alltså sin höjdpunkt redan 1965. Samtidigt hade dock grunden lagts för en sysselsättnings-expansion av de offentliga, i synnerhet kommunala, tjänstesektorerna. Till skillnad från tidigare var inte 1970-talets expansion knuten till vissa platser, utan den var i stort sett proportionell i förhållande till hur befolkningen fördelade sig. Därmed kunde också 1950- och 1960-talets snabba koncentration av sysselsättning och befolkning bromsas upp. Den offentliga expansionen dölde dock samtidigt en stor del av den strukturomvandling som skedde inom industrin och den privata tjänstesektorn. Trots omfattande industrikriser, som t.ex. i varvs- eller

stålindustrin, kunde tillbakagången i dessa sektorer kompenseras av dels den offentliga expansionen generellt och dels genom omfattande riktade statliga subventioner till de krisdrabbade delarna av näringslivet. Industristödspolitiken och den därpå följande devalveringspolitiken kunde för en period bromsa upp tempot i omvandlingen, men knappast förändra färdriktningen.

Det uppdämda behov av omvandling som byggdes upp i svensk ekonomi under 1970- och 1980-talen ledde till en mycket djup nedgång i ekonomin i början av 1990-talet. Vid denna tidpunkt fanns, i motsats till tidigare, heller inga möjligheter att dämpa hastigheten i näringslivets omstrukturering med en kompenserande politik. Tvärtom så innebar saneringen av statens finanser att tempot i och omfattningen av omstruktureringen förstärktes.

I dagens svenska ekonomi kan man förenklat identifiera fyra grundläggande drivkrafter. Betydande delar av näringslivet lyder fortfarande under de traditionella *stordriftsfördelarnas logik* som anger att överlevnad kräver fortlöpande rationalisering och effektivitetshöjning i form av ständigt större investeringar i mer effektiv produktionsprocessteknologi. Här finns den ”tunga” industri som ännu är motorn i svensk export och som fortfarande skapar stora förädlingsvärden. Sinnebilderna för denna produktion är ”bruken”, den förhållandevis spridda strukturen av industriorter som ofta etablerats i anslutning till någon energi- eller råvarukälla och som, i vissa fall genom flera århundraden, dominerats av en eller ett fåtal stora arbetsplatser. Ett utmärkande drag i denna del av näringslivet är att den skapar allt färre arbetstillfällen. Företagen ökar produktionskapacitet och effektivitet, men antalet jobb minskar långsiktigt.

För en stor del av tillverkningsindustrin och den industrinära tjänsteproduktionen, är dock den huvudsakliga drivkraften en annan: *flexibilitet*. Här handlar det ofta om en mer småskalig produktion där konkurrenskraften primärt bestäms av företagets förmåga att snabbt anpassa produktionskapacitet och produktsortiment till snabbt föränderliga marknadskrav. Här återfinns en också ganska utspridd struktur av industriorter och regioner som mer präglas av små- och medelstora företag, ibland men inte alltid knutna till en särskild bransch. Verkstadsindustrins olika delar (maskiner, transportmedel, metallvaror m.m.) samt trävaru- och möbelindustrin är exempel på sådana näringar och Gnosjö utgör ett, låt vara extremt, men ändå illustrativt exempel på en ort som präglas av denna logik.

I en växande del av näringslivet kan den främsta drivkraften sägas vara *innovationsförmåga*. Här ingår FoU-intensiva branscher som telekommunikation/IT och läkemedel, men även andra kunskapsintensiva verksamheter som media och andra former av ”upplevelse-

industri”. Dessa näringar har framför allt vuxit fram i större städer och universitetsorter. Det är denna typ av verksamhet som framför allt avses med beteckningen ”den nya ekonomin”. Oaktat debatten om de s.k. internetföretagens aktuella börsvärdering är det ett intressant faktum att det i Sverige i dag inom denna sektor finns ett stort antal företag av betydande storlek i termer av sysselsättning och omsättning, som i det flesta fall över huvud taget inte existerade för tio, eller ens fem år sedan. IT- och internetföretagens lokalisering är en het fråga i den regionala debatten. Enligt en uppfattning upphäver internet den avståndets tyranni som länge lagt en hämsko på perifera svenska regioners utveckling. När vi, via nätet, kan kommunicera över avstånd som sutte vi i samma rum uppstår en potential för ”omlokalisering” av verksamheter från storstäder och täta regioner till mindre orter och glesa regioner. Mot detta står uppfattningen att den framväxande internetbranschen, som många andra branscher, är extremt rumsligt koncentrerade. Om man kan tala om att ett nytt svenskt kluster på det mobila området tycks dess geografiska centrum vara Kistaområdet i norra Stockholm, medan ett framväxande internetkluster, snarast synes ha sin geografiska tyngdpunkt i de centrala delarna av Stockholm, som också rymmer många finansbolag och reklambyråer.

Som en fjärde logik kan man kanske betrakta den produktion av välfärdstjänster som huvudsakligen bedrivs i offentlig regi, dvs. en *välfärdslogik*. Det handlar om den både för samhälle och sysselsättning så viktiga skolan, vården och omsorgen. Här finns utan tvekan en betydande framtidspotential på så sätt att kombinationen av framväxande kunskapssamhälle och en åldrande befolkning gör att det går att förutse ett växande behov inom de flesta av dessa sektorer. Dessa redan stora sektorer är relativt jämnt fördelade över landet och här finns en potentiellt expanderande sysselsättning. Samtidigt innebär det faktum att dessa verksamheter i så hög grad produceras i offentlig regi att de regleras på ett annat sätt än övrig ekonomisk verksamhet. Här bestäms utvecklingen av politiska beslut och de finansiella restriktioner som anges av de offentliga budgetramarna, snarare än av marknadens efterfrågan.

5.2 Förändrade perspektiv på konkurrenskraft och lokalisering

I den omvandling som beskrivs ovan har betingelserna för lokalisering av företag förändrats. Traditionell lokaliseringsteori handlade primärt om företagslokalisering enligt skalfördelarnas logik och utgick ifrån begreppet kostnadsminimering. Den traditionella tankemodellen byggde på att den optimala lokaliseringen för en ekonomisk verksamhet är den punkt där de samlade produktionskostnaderna, inklusive kostnaden för att frakta insatsvaror till anläggningen och de färdiga produkterna till kunderna, är som allra lägst. Utifrån ett sådant perspektiv är det framför allt tre faktorer som kan skilja olika lokaliseringar från varandra: produktionskostnader (främst arbetskraftskostnader), transportkostnader samt den lokala marknadens storlek. Den traditionella lokaliseringspolitik utgick ifrån ett sådant synsätt. Det system för lokaliseringstöd som byggdes upp under 1960-talet syftade till att kompensera företag i vissa delar av Sverige för de ”naturliga kostnadsnackdelar”, t.ex. i form av högre transportkostnader, som följde av en perifer lokalisering.

Den förändring som nu sker av ekonomin påverkas också i hög grad av ekonomins internationalisering. Allt lägre transportkostnader, IT-revolutionen, borttagande av handelshinder, har förändrat det ekonomiska landskapet. Produktionsfaktorer (kapital, arbetskraft och kunskap) är inte på samma sätt längre knutna till geografien utan allt mer internationellt rörliga. Därmed utjämnas också pris och kostnadsskillnader för olika produktionsfaktorer. Inte minst har IT-teknologin, och möjligheterna att sprida och utbyta information till mycket ringa kostnader, skapat marknader som i det närmaste kan ses som globala. Det globala utbytet av information och transfereringar av valuta inom det finansiella systemet är kanske det främsta exemplet, men knappast det enda. Marknaden för exempelvis nyheter, underhållning eller forskningsresultat fungerar i hög grad på motsvarande sätt. Den snabba internationaliseringen av t.ex. marknaden för musik är också ett illustrativt exempel på hur efterfrågan i världen blir allt mer homogen genom att konsumenternas preferenser och värderingar tenderar att bli allt mer lika.

I takt med att fler geografiska marknader utvidgas skapas förutsättningar för en ökad arbetsdelning och specialisering inom olika näringar. I en allt raskare takt omstruktureras därmed näringslivet och företag, regioner och länder specialiserar sig på de områden där de har störst konkurrens- och utvecklingsmöjlighet. De unika fördelarna för länder, regioner eller enskilda orter består, åtminstone i välutvecklade

ekonomier, i mindre utsträckning av lägre löner, modernare maskinpark eller tillgång till mer allmänt spridd kunskap. I stället är den ekonomiska framgången mer knuten till förmågan att ta till sig och snabbt omsätta kunskap i nya produkter och tjänster på den globala marknaden. Denna förmåga beror inte bara av en tillräckligt hög formell utbildningsnivå utan kanske än mer av den s.k. tysta kunskap som inte lätt låter sig spridas. Denna form av kunskap sprids snarare vidare genom de speciella traditioner och förhållningssätt som utvecklats i varje enskild organisation eller varje enskild plats i geografien.

En dynamisk lokal näringslivsmiljö kan knappast skapas av en enskild aktör eller institution. Utvecklingen beror framför allt på hur det ömsesidiga samspelet mellan olika aktörer fungerar. Däremot kan givetvis en enskild aktör agera mer eller mindre gynnsamt för att den unika miljön skall utvecklas.

Dagens syn på vad som skapar konkurrens- och utvecklingskraftiga företag, och vilken roll geografisk lokalisering spelar i sammanhanget, kan sammanfattas i fyra punkter:

- Innovationsförmåga, kompetens och flexibilitet är viktigare än kostnadseffektivitet.
- Innovationer och lärande uppstår i samspel inom industriella system.
- Geografisk närhet är viktig i detta samspel.
- Lokala kunskaper är viktigare än råvaror.

En modern syn på lokalisering och konkurrenskraft utgår alltså inte primärt ifrån kostnadsfördelar, utan snarare ifrån att företags långsiktiga konkurrenskraft bestäms av deras *innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till "ständigt lärande"*. Kostnadsfördelar kan självklart på kort sikt göra konkurrenssituationen för ett företag gynnsam, men långsiktigt är det förmågan att generera ny kunskap och omsätta den i successivt bättre produkter och effektivare processer som ger ett företag överlevnads- och utvecklingsförmåga. Begreppen kunskap, lärande och innovation skall tolkas brett, och är inte alls begränsade till investeringar i FoU och utveckling av spjutspets-teknologi. Lärande och innovationer är avgörande också i det som brukar betraktas som lågteknologisk verksamhet. Det är, med andra ord, lika viktigt för företagen i Gnosjö som för dem i Kista att vara innovativa i det sätt på vilket de hanterar sina vardagliga aktiviteter vad avser produktionens organisation, logistik, marknadsföring, försäljning och distribution, arbetskraftsrelationer och liknande.

Företagens förmåga att utveckla och reproducera kunskaper och kompetenser är därför en central fråga när det gäller näringslivets utvecklingspotential. I stort sett entydig forskning visar att företags innovations- och lärförmåga i hög grad utvecklas *i samspel mellan olika aktörer*.¹ Företags kontaktnät och interaktionsmönster tillhör med andra ord de mest grundläggande förutsättningarna för deras konkurrensförmåga. I detta sammanhang är flöden av information och kunskap på många sätt viktigare än flöden av varor och pengar. Av detta följer att näringslivets omvandling och konkurrenskraft bäst kan förstås utifrån ett synsätt där det enskilda företaget betraktas som en del av ett system, bestående av alla de företag, organisationer och andra aktörer med vilka företaget samspelar. Hur *s.k. industriella system* (nätverk eller kluster av relaterade verksamheter) utvecklas, har under senare år blivit allt mer centralt, både i ekonomisk forskning och i näringspolitiskt tänkande. Även om andra begrepp, vid sidan om industriella system, också förekommer, som t.ex. innovations-² och teknologiska system³, kluster⁴ eller kompetensblock⁵, så är de alla uttryck för samma grundläggande synsätt, dvs att de betonar betydelsen av relationer mellan olika aktörer liksom den samhälleliga omgivningens inflytande på näringslivets utveckling.

Geografisk närhet mellan aktörer kan på olika sätt underlätta det informationsutbyte som ligger till grund för innovation och lärande. Trots den snabba teknikutvecklingen på kommunikationsområdet tycks ändå det personliga mötet spela fortsatt stor roll när det gäller att överföra och utbyta komplicerad information. Det medför också att de egenskaper i den *lokala miljön* som är värdefulla för företagens utveckling mer har att göra med *kunskapsstrukturen* än med fysiskt givna omgivningsegenskaper. Betydelsen av närhet, eller *s.k. agglomerationsfördelar*, innebär att företag i samma eller nära relaterade branscher ofta koncentreras till vissa platser.

Under senare år har det ofta framhållits att det paradoxalt nog tycks som om globaliseringen snarast framhäver agglomerationsfördelarna.

¹ OECD 1996: The knowledge-based economy, i *Science, Technology and Industrial Outlook 1996*, Paris:OECD.

² Lundvall, B-Å, ed (1992): *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. London:Pinter.

³ Carlsson, B. (ed.) 1997: *Technological systems and industrial dynamics*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

⁴ Porter, M.E. (1998): Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, nov/dec: 77 – 90.

⁵ Eliasson, G. 1998: Industrial policy, competence blocks and the role of science in economic development, research report. Department of Industrial Economics and Management, Royal Institute of Technology, Stockholm, August.

Också i en tid där transport- och kommunikationsteknologi gjort att det i princip är möjligt att bedriva vilken typ av ekonomisk verksamhet var som helst, förefaller det som om likartade och relaterade verksamheter ofta ”klumpar ihop sig” på vissa platser. I tabell 5 ges några mer eller mindre kända exempel på detta fenomen. Exempelen i tabellen visar också att fenomenet alls inte är begränsat till vissa specifika branscher. Tvärtom finner vi exempel på agglomeration i alla upptänkliga typer av branscher: nya respektive mer mogna branscher; hög- respektive låg- teknologiska branscher; tung industri respektive ren tjänsteproduktion.

Tabell 5. Exempel på industriagglomerationer.

Hollywood	Spelfilm, underhållning
Silicon Valley	Datorer, internet
Detroit	Biltillverkning
Madison Avenue, NY	Reklambyråer
Nürnberg, Tyskland	Pennor, skrivdon
Montebelluna, Italien	Skidpjäxor
Grasse, Frankrike	Parfym
The City of London	Finansiella tjänster
Kista/Arlandakorridoren	Elektronik, telekommunikation
Sjuhäradsbygden/Borås	Konfektion, postorder
Kosta, Boda	”Glasriket”
Bergslagen	Järn och stål
Sundsvallsdistriktet	Trä, papper och massa
Bankeryd	Penslar, rollers
Tibro	Möbler

Traditionellt har fördelen med att lokalisera ett företag i anslutning till andra likartade och relaterade verksamheter sökts i tre förhållanden. *För det första* kan produktionen förbilligas genom möjligheten att dela kostnaderna för vissa resurser mellan flera företag. Detta gäller inte minst kostnaderna för infrastruktur och andra kollektiva nyttigheter. När en industriell agglomeration etableras på en plats ökar också möjligheten att specialanpassa infrastruktur, utbildningssystem m.m. efter det lokala näringslivets behov. *För det andra* kan företagets transport- och transaktionskostnader sänkas eftersom samspelet mellan företag som gör affärer med varandra underlättas och förbilligas om avståndet dem emellan är litet. Närhet gör det enklare att reglera villkoren för en transaktion mellan företag, som t.ex. specificering av produktens egenskaper, villkor för leverans och betalning m.m., och gör dessutom transporten snabb och billig. *För det tredje* uppstår en lokal arbetsmarknad med specialiserad kompetens. Om flera likartade eller relaterade verksamheter samlokaliseras fungerar den lokala arbetsmarknaden bättre för både företag och arbetstagare.

Under senare år har *en fjärde* förklaringsfaktor förts fram⁶. En lokal miljö, med många företag i relaterade branscher, skapar också en bättre grund för informationsutbyte och därmed också lärande mellan företagen. Likaså ökar förutsättningarna för dynamik, flexibilitet och innovativitet överhuvudtaget. I en miljö med många relaterade företag ökar sannolikheten att få kontakt med aktörer som tidigt tagit till sig eller utvecklat ny kunskap och teknik. I sådana miljöer flödar också allmänt sett information och kunskaper snabbare till samtliga närvarande företags fördel. En lokal kultur med specifika normer, värderingar och informella spelregler utvecklas och denna miljö gör att även vad som brukar kallas "tyst" kunskap kan överföras från en aktör till en annan. Med tyst kunskap avses sådan erfarenhetsbaserad kunskap som man inte kan läsa sig till utan som man bara kan lära sig "praktiskt", oftast genom att arbeta nära tillsammans med någon som redan kan.

Vad är det då som gör att vissa platser, vissa lokala miljöer, tycks ha särskilt god förmåga att generera och attrahera konkurrenskraftig ekonomisk verksamhet? På denna fråga finns dessvärre inget självklart svar. Vissa förklaringar lägger störst vikt vid *företagsstrukturen* i den lokala miljön, t.ex. om den domineras av små eller stora företag, inhemska eller utifrån ägda företag, många företag med likartad verksamhet eller stark diversifiering. Andra handlar mer om betydelsen av den omkringliggande *kunskapsinfrastrukturen* och då främst förekomsten av utbildnings- och forskningsinstitutioner. Åter andra betonar mer subtila egenskaper, knutna till de sociala, kulturella eller institutionella faktorer som tillsammans skapar det allmänna *klimat* i vilket företag samspekar och utvecklas. Begreppet *entreprenörsanda* har blivit centralt i detta sammanhang. I Sverige har "Gnosjöanda" kommit att representera föreställningen att ett lokalt samhälle kan genomsyras av värderingar och hållningar som skapar en grogrund för livskraftigt och dynamiskt företagande.

Det råder utan tvekan ett ömsesidigt samband mellan den kultur som vuxit fram inom vissa företag och näringar och den kultur som präglar det sociala livet i stort på de platser där de är belägna. Bilindustrin i Detroit, stålindustrin i Bergslagen eller parfymindustrin i Grasse har

⁶ Porter, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*. London and Basingstoke: Macmillan.

Malmberg, A., Sölvell, Ö & Zander, I. (1996): Spating clustering, local accumulation of knowledge and firm competitiveness, *Geografiska annaler*, /3B, 85–97.

Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I., Malmber, A. & Vattne, E. (1998): *Competitiveness, localised learning and regional development. Specialisation and prosperity in smallopen economies*. London: Routledge.

med andra ord inte bara byggt sin framgång på naturgivna förutsättningar, tillgång till rätt utbildad arbetskraft eller lokala investerare, utan i stor utsträckning har den erfarenhetsmässiga kunskap som ackumulerats på dessa platser, de nätverk och kontakter som utvecklats samt de värderingar och förhållningssätt som kommit att präglade dessa platser varit av stor betydelse för utvecklingen. Man skulle kunna uttrycka det som att detta tillsammans utgör ortens/regionens gemensamma sociala kapital. Det sociala kapitalets "värde" är dock inget som är konstant. Den kultur och de traditioner som varit en stor tillgång för vissa typer av näringar under en viss tidsperiod kan för andra näringar eller perioder snarare utgöra ett hinder.

5.3 Modeller av dynamiska näringslivsmiljöer

Många forskare har under senare år försökt beskriva särdragen i olika typer av lokala miljöer som förenas av att de tycks vara framgångsrika när det gäller att stimulera innovation och näringslivsdynamik. Inte minst har de *s.k. industriella distrikten* blivit uppmärksammade. Till synes i otakt med den globala strukturomvandlingens trend mot företagssammanslagningar, ständigt expanderande FoU-investeringar och global närvaro, har i dessa regioner små och medelstora företag fortsatt att frodas och vidmakthållit sin konkurrenskraft via en kombination av flexibilitet och effektivitet.

Begreppet *industriellt distrikt*⁷, som är en särpräglad form av industriell agglomeration, myntades av ekonomen Alfred Marshall redan i slutet av 1800-talet när han bland annat studerade dåtidens knivtillverkning i Sheffield. Han sammanfattade orsaken till det industriella distriktets uppkomst, liksom till dess fortsatta konkurrenskraft, i tre faktorer: närheten mellan företag skapar låga transaktions- och transportkostnader, det industriella distriktet möjliggör specialiseringsvinster både utåt (distriktet som sådant specialiserar sig på en eller några få produkter) och inåt (enskilda företag kan specialisera sig på enskilda produktionsled inom det lokala industriella systemet) och för det tredje att specialiseringen och det omfattande företagandet i sig bildar grund för ständigt fortsatta avknoppningar och förnyat entreprenörskap. Till den sista punkten knyts Marshalls begrepp industriell atmosfär: framväxten i ett industriellt distrikt av specifika sociala normer och värderingar som är av betydelse för innovation och ekonomisk koordinering.

⁷ Marshall, A. (1890/1916): *Principles of economics. An introductory volume*. Seventh Edition. London: Macmillan.

Efter att ha legat bortglömd i närmare ett sekel plockades Marshalls modell fram under 1980-talet och man ”upptäckte” att industriella formationer liknande de som Marshall analyserat alls inte tillhörde det förgångna utan levde och frodades på olika håll i världen. Mest omtalat i detta sammanhang har Italien varit, där det i vissa regioner, främst Toscana, Emilien-Romagna och Venetia, ett stort antal industriella distrikt existerar. Det mest kända industriella distriktet i Sverige är småländska Gnosjö.

Michael Porter är en annan forskare som lämnat viktiga bidrag för att förklara varför vissa lokala miljöer är mer konkurrenskraftiga än andra.⁸ Han lyfter fram fyra viktiga egenskaper eller drivkrafter i en lokal miljö som bestämmer ett företags innovationsförmåga. När dessa fyra faktorer finns på plats och förstärker varandra kan ett regionalt ”kluster” av relaterade branscher och företag förväntas gå ”på högvarv” och generera maximal dynamik.

Den första faktorn, *produktionsfaktor fördelar*, har i dag inte så mycket att göra med tillgång till råvaror, arbetskraft och kapital utan framspringer i stället ur specialiserade kunskaper och färdigheter, ur teknologisk know-how och infrastruktur som är skraddarsydd för att passa specifika industrier. De ger konkurrens fördelar just för att de är svåra att kopiera på andra platser. Dessutom är det inte heller så att den resursrikaste omgivningen automatiskt genererar de mest konkurrenskraftiga företagen. Tvärtom kan brister i tillgången till produktionsfaktorer, det kan vara höga arbetskraftskostnader till följd av stark konkurrens om arbetskraft med specifika kvalifikationer, höga energikostnader eller brist på råvaror, bidra till att företag tvingas till innovationer som på längre sikt leder till förstärkt konkurrenskraft. Brister eller svårigheter tenderar däremot att driva fram innovationer, och därmed stärkt konkurrenskraft, under förutsättning att de lokala betingelserna i övrigt är rimligt gynnsamma.

Lokala *efterfrågeförhållanden* är också viktiga. Det är dock inte i första hand storleken, utan snarare den lokala efterfrågans kvalitet som är betydelsefull. De företag vars lokala kunder ställer hårda och utmanande krav har störst chans att nå internationell konkurrenskraft. Sofistikerade kunder formulerar stränga krav för de produkter de vill köpa. Genom att möta sådana krav redan på hemmaplan tvingas företag att ständigt förbättra sina produkter.

En tredje viktig faktor har att göra med närvaron av *relaterade eller understödjande företag* i den lokala miljön. Det handlar här inte i första hand om att det är bra att ha huvuddelen av sina leverantörer i närheten, utan mer om att sofistikerade leverantörer i den lokala miljön

⁸ Porter, M.E. (1990).

kan bidra till innovationer och uppgradering genom utvecklandet av täta kund/leverantörsrelationer.

Den fjärde faktorn, som behandlar *strategi, struktur och rivalitet*, verkar på ett liknande sätt. Lokala konkurrenser inom samma eller relaterade branscher tenderar att sporra varandra till utveckling. Detta sker dels genom att lokal rivalitet är extra prestigefylld och därmed leder till extra ansträngningar, men också genom att information och kunskaper tenderar att spridas från ett företag till ett annat i den lokala miljön, även i de fall när företagen är bittra konkurrenser.

Denna modell för industriell dynamik utvecklades ursprungligen för att förklara varför vissa industriella kluster är särskilt konkurrenskraftiga i vissa länder, men den har sedan i olika sammanhang också använts som en modell för att förklara varför vissa lokala/regionala miljöer utvecklas starkare eller svagare än andra.⁹

En tredje modell av vilka egenskaper i en region som tenderar att understödja kreativa processer, som presenterades av svenska forskare på 1980-talet, tar utgångspunkt i studier av kreativt skapande inom konst, litteratur eller vetenskap i historiska miljöer – såsom antikens Aten, renässansens Florens, sekelskiftets Wien liksom tider av kulturell blomstring i Paris, London, Stockholm och Berlin. Här har man försökt att identifiera de platsspecifika karaktärsdrag som synes känneteckna *kreativa miljöer*. Utgångspunkten är att kreativitet förutsätter förmåga att kombinera relevanta kunskaper på ett nytt sätt. Möjligheten till sådan ”kreativ synergi” ökar om fler människor med olika kompetens- och kunskapsstruktur samarbetar, och sannolikheten för sådana kombinationer växer med antalet kreativa människor i en miljö. Här finns en motsättning. Medan effektiviteten i resursanvändningen främjas av specialisering, förutsätter den kreativa miljön mångfald och variation. Motsättningen mellan effektivitet och kreativitet kan emellertid överbryggas av storlek och kommunikation. En större region ger utrymme för flera specialiseringar. Förbättrade kommunikationer kan skapa nödvändiga möten även om aktörerna är spridda över en större yta. En slutsats är också att flera faktorer måste samverka för att en kreativ miljö skall uppstå. Den kreativa regionala miljön beskrivs som storskalig men ändå kulturellt mångsidig, rik på djupgående originell kunskap och kompetens och präglad av goda kommunikationer, såväl inåt som utåt. Dessutom tycks det som att det krävs någon form av strukturell instabilitet för att den kreativa processen skall starta. Stabila perioder och noga reglerade och planerade miljöer är sällan kreativa. Kreativa miljöer är oftast mer eller mindre kaotiska. De

⁹ Se t.ex. Porter, M.E. (1994): The role of location in competition. *Journal of the Economics of Business*, Vol. 1, 35–39.

faktorer i en regional miljö som tillsammans bildar grogrund för kreativitet kan förenklat sammanfattas i tre punkter¹⁰:

- Mångfald: rik och varierad kompetens.
- Inre och yttre kommunikationskanaler.
- Strukturell instabilitet.

De tre modeller som här beskrivits – det industriella distriktet, det innovativa klustret och den kreativa miljön – skiljer sig åt på vissa punkter. Det förenas emellertid i synen på att flexibilitet, kreativitet och innovationsförmåga främjas i miljöer där flera olika, men relaterade, aktörer samspelar med varandra. De understryker vidare betydelsen av arenor för samspel och anger att en kombination av rivalitet/konkurrens och samarbetsanda synes gagna den process som genererar kontinuerlig dynamik i form av framväxande nytt och konkurrenskraftigt företagande.

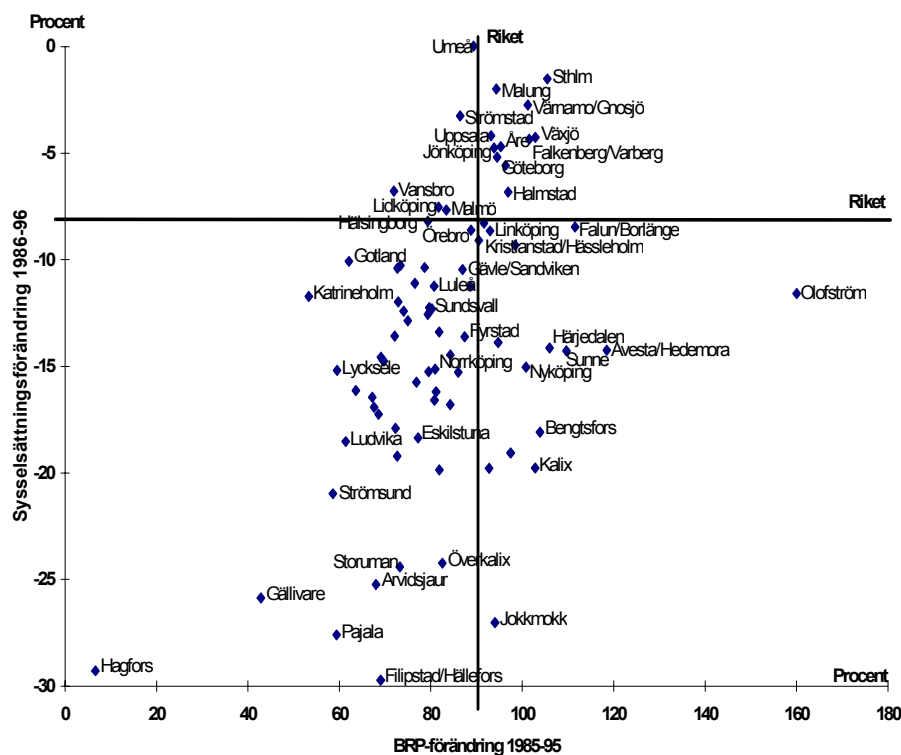
Efter denna mer teoretiska genomgång skall vi så översiktligt se på den regionala näringslivsutvecklingen i Sverige.

5.4 Varför utvecklas näringslivet olika i svenska regioner?

En ökad regional ekonomisk tillväxt, uttryckt som en växande bruttoregionprodukt (BRP), innebär inte nödvändigtvis vare sig att sysselsättningen i regionen ökar eller att köpkraften förbättras. Även motsatsen kan gälla, dvs. att en ökad sysselsättning kan ske såväl tack vare en ökad ekonomisk tillväxt som till priset av ett minskat ekonomiskt utbyte. Av figur 29 framgår förändringen av arbetsmarknadsregionernas ekonomiska tillväxt och sysselsättning under perioden 1985 till 1995 respektive 1986 till 1996.

¹⁰ Andersson, Å.E., Snickars, F., Törnqvist, G, och Öberg, S. (1984): *Regional mångfald till rikets gagn*. Stockholm: Liber.

Figur 29 Ekonomisk tillväxt och sysselsättningsförändring i svenska arbetsmarknadsregioner.



Källa: Nutek B 1998:10, Småföretag och regioner i Sverige 1998, s 131.

De regioner som har en ekonomiskt stark, men sysselsättningsmässigt svag utveckling, karaktäriseras ofta av att näringslivet domineras av stora företag med kapitalintensiv produktion. Inom exempelvis stål- och skogsindustrin har trenden under den senaste trettioårsperioden varit produktionsökning parallellt med påtaglig sysselsättningsrationalisering. I de regioner där såväl sysselsättning som tillväxt utvecklats svagt präglas näringslivet mer av arbetskraftsintensiv och lönekostnadskonkurrerande verksamhet. Ett antal regioner har lyckats kombinera en betydande ökning av sysselsättningen med en stark ekonomisk tillväxt. Här kan man urskilja tre typer av regioner, som dock i många avseenden är sinsemellan mycket olika.

Storstadsregionerna har bl.a. i kraft av storlek, differentierat näringsliv, omfattande handelsförbindelser och tillgång till välutbildad arbetskraft goda utvecklingsförutsättningar för dynamisk tillväxt. Detta gäller såväl kunskapsintensiva näringar som service- och tjänstesektorn generellt.

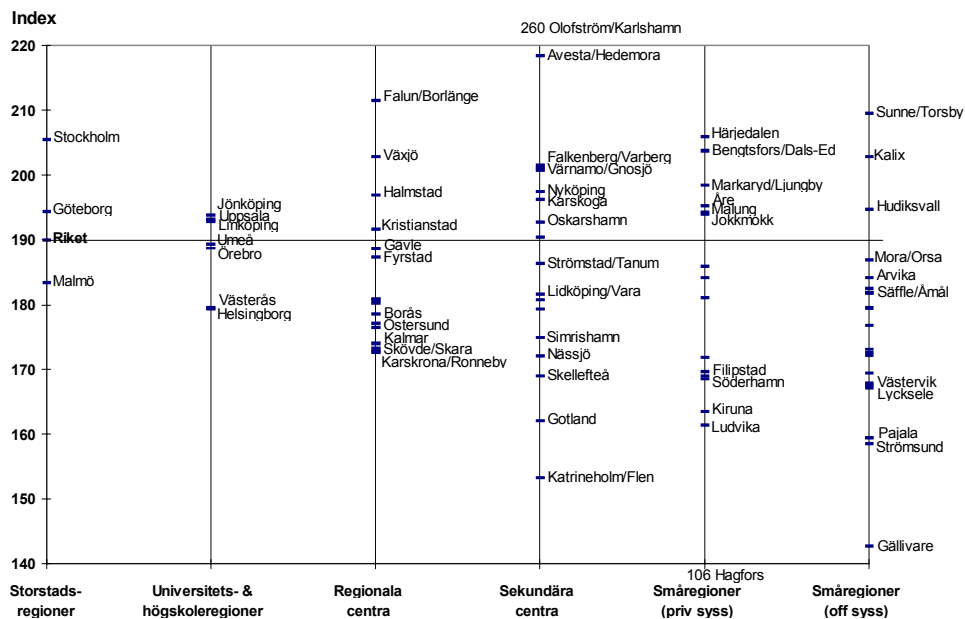
De s.k. *småföretagsdistrikten* är på många sätt storstadsregionens motsats. Närmarknaden är väsentligt mindre, utbildningsnivån vanligen lägre och tjänstesektorena väsentligt mindre utvecklade. I stället präglas dessa regioner av en stark företags- eller entreprenöriell kultur, stor dynamik (det både startas och läggs ned många företag), välutvecklade företagsnätverk (såväl inom som utom regionen) och en lång tradition inom ett förhållandevis avgränsat näringsområde (kluster).

I den tredje typen av region, *attraktiva landsbygdsområden*, är det kanske i första hand boendemiljön som är den avgörande faktorn i kombination med närhet till något större centra. Dessa regioner har också haft en omfattande inflyttning under lång tid, inte minst av välutbildade och väletablerade personer där många också är egna företagare. Den svenska bilden i dessa avseenden stämmer väl överens med motsvarande iakttagelser internationellt.

Med ovanstående som utgångspunkt räcker det således inte att förklara skillnader mellan olika regioners utveckling med skillnader i grundläggande förutsättningar eller strukturella villkor som t.ex. den lokala marknadens storlek eller utbildningsnivå.

I figur 30 är samtliga arbetsmarknadsregioner indelade i ett antal olika grupper. I respektive grupp ingår de arbetsmarknader som kan bedömas ha förhållandevis likartade strukturella förutsättningar i termer av arbetsmarknadens storlek, tillgång till högskoleutbildning, m.m.. Även om vi kan konstatera ett tydligt samband mellan t.ex. arbetsmarknadens storlek respektive tillväxtutveckling så ser vi samtidigt att det finns en betydande spridning. Två orter med likartade strukturella förutsättningar kan med andra ord utvecklas olika. Orsakerna till denna skillnad kan alltså sökas bland mer subtila faktorer som i första hand är knutna till det mänskliga kapitalet (entreprenöriell kultur, samarbets- eller innovativt klimat, etc.).

Figur 30. Bruttoregionproduktens utveckling 1985 – 1995. Jämförelser av La- regioner i sex regionfamiljer.



Källa: Nutek B 1998:10, Småföretag och regioner i Sverige 1998, s 134.

5.5 Sambandet mellan regionstorlek och utveckling

Även om en regions storlek inte är den enda eller ens en absolut nödvändig faktor för utvecklingen i en region, så är det uppenbart att en större region har många fördelar framför en mindre. Marknadens storlek i sig är alltså en utomordentligt gynnsam förutsättning. Av figur 30 framgår ju också det påfallande starka samband som finns mellan t.ex. regionstorlek och ekonomisk tillväxt. En viktig förklaring till detta är att en större marknad bland annat innebär att fler företag kan dela på gemensamma lokala resurser än vad som är möjligt på en mindre marknad. Alternativt skulle motsvarande resurser på en mindre marknad betinga ett högre pris. I en större region finns därmed också större förutsättningar för en ökad specialisering av såväl näringslivet som arbetskraften. I sin tur medför detta en väsentligt större mångfald av näringar och kompetenser vilket ytterligare gynnar ett dynamiskt samspel mellan en allt mer avancerad efterfrågan respektive utbud.

Härigenom kan utvecklingen i en större region sägas bli mer självgenererande än vad som är möjligt i en mindre.

En viktig faktor som på ett positivt sätt bidragit till den svenska tillväxten är de under senare decennier snabbt förbättrade kommunikationerna. Den s.k. regionförstoringen har med andra ord ett mycket starkt samband med näringslivets tillväxtförutsättningar.

5.6 Slutsatser: utgångspunkter för regional näringspolitik

Trots att de exakta orsakssambanden mellan agglomeration, lokal miljö och näringslivsutveckling fortsatt är långt ifrån klarlagda, så torde frågan om lokala miljöers betydelse för näringslivets utveckling också framgent ha en central plats, både på forskningens och på närings- och regionalpolitikens dagordning. En genomgång av den aktuella forskningslitteraturen på området ger emellertid inga tydliga policyanvisningar.

Ett problem i sammanhanget är att de analyser av fall där en dynamisk industriell miljö vuxit fram, sällan tilldelar politiska åtgärder eller beslut någon avgörande roll. Dynamiska miljöer har oftast vuxit fram spontant, över lång tid, och är sällan resultatet av någon välplanerad utvecklingsstrategi. Betyder då detta att näringspolitiken inte har någon roll? Det behöver inte vara fallet, även om uppgiften är svår. Forskningslitteraturen ger en bild av paradoxala drivkrafter bakom den industriella dynamiken. Företag och industriella system tycks behöva både utmaningar och stöd för att kunna utvecklas.

De modeller som presenterats säger exempelvis att företags innovationsförmåga fordrar både konkurrens och samarbete. Det är hård konkurrens, i den lokala miljön likväl som på den globala marknaden, som tvingar företag att sträva efter ständig förbättring och ständiga innovationer. Samtidigt är det i samspel med kunder, leverantörer och andra aktörer som sådana utmaningar kan mötas. I detta sammanhang torde politikens roll primärt ligga på konkurrens- lagstiftningens och bevakningens område. En näringspolitik med sikte på innovation och dynamik måste balansera de två kraven att upprätthålla hård konkurrens, också på hemmamarknaden, utan att för den skull förhindra framväxten av nödvändiga samarbetsrelationer.

Av modellerna kan vi också läsa ut att den lokala miljön skall vara både gynnsam och krävande. Medan företagen självklart är betjänta av gynnsamma förutsättningar när det gäller beskattning, fungerande kapital- och arbetsmarknader, energipriser och kommunikationer, säger

modellerna samtidigt att det är brister i faktorförutsättningar som tvingar fram innovationer och förbättringar. Av detta kan man naturligtvis inte dra slutsatsen att näringspolitiken skall försvåra företagens villkor för att därmed tvinga dem att bli bättre, men det är inte heller säkert att det är ekonomiska lättnader som långsiktigt är mest fördelaktiga.

På samma sätt är det med frågan om stabilitet respektive flexibilitet. När företag tillfrågas om vad som är viktigast när det gäller affärsklimatet kommer regelstabilitet undantagslöst högt på listan. Samtidigt säger analysen av kreativa miljöer att ett mått av ”strukturell instabilitet” synes vara en av kreativitetens förutsättningar. Inte heller här är policyslutsatsen självklar. Det går knappast att argumentera för att en politik som skapar en turbulent situation för företag är gynnsam, men motsatsen är inte heller självklar.

Slutsatsen av föreliggande kapitel torde därför vara att en regional tillväxt eller utvecklingspolitik skall ligga på ett generellt plan: att så långt möjligt garantera rimligt stabila rambetingelser för näringslivets utveckling, att svara för såväl hård som mjuk infrastruktur (både kommunikationer och skola), att upprätthålla konkurrens samt att säkra öppenheten för inflöde av kunskaper, människor och kapital. Hur innovativ och dynamisk en lokal miljö än är, kommer det alltid att vara så att merparten av alla nyheter uppstår på annat håll. En dynamisk lokal miljö är en öppen miljö.

6 Sammanfattande slutsatser

6.1 Utgångspunkter

Vi har kunnat konstatera att regionalpolitiken, sedan den etablerades som självständigt politikområde i mitten av 1960-talet, successivt breddats såväl innehållsmässigt som geografiskt. Från att ha varit en politik med ett förhållandevis entydigt mål, dvs att avlänka en del av tillväxten från överhettade regioner till regioner med underutnyttjade resurser, och en tydlig koppling mellan mål och medel har efterhand såväl antalet mål som medel blivit fler. Detta i takt med att möjligheterna att bedriva traditionell omlokaliseringspolitik successivt har minskat.

Utvecklingen har samtidigt inneburit att en ökad otydlighet skapats avseende regionalpolitikens syfte liksom när det gäller kopplingen mellan regionalpolitikens olika mål och dess medel. Denna otydlighet förstärks dessutom av att det över huvudtaget är mer relevant idag med ett geografiskt perspektiv inom en rad olika politikområden. Regionalpolitiken kan därför i den mest extrema tolkningen sägas ha kommit att handla om "all politik över allt". Någon genomgripande omprövning har, trots radikalt annorlunda förutsättningar, av regionalpolitiken har emellertid inte tidigare ägt rum.

I detta delbetänkande och i kommitténs fortsatta arbete har vi valt att renodla regionalpolitiken, dels med avseende på syfte och dels med avseende på geografin. Med utgångspunkt från all politikens övergripande mål, fördelning respektive tillväxt, föreslår vi en indelning i tre typer politikområden, som vi benämner:

- Regional välfärdspolitik
- Regional strukturpolitik
- Regional stimulanspolitik

Med en *regional välfärdspolitik* menas här den politik som skall garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimlig tillgång till samhällsservice. Detta oaktat tillväxt- och utvecklingsförutsättningar. Den *regionala strukturpolitiken* har betydelse för såväl välfärds- som tillväxtpolitiska mål. Den främsta uppgiften för denna politik är att

utveckla formerna för ett sektorsövergripande arbetssätt och bättre regional anpassning. Tillväxtpolitiken är också beroende av en mer flexibel och på kort sikt anpassningsbar politik. Sådan stimulanspolitik är mer process- och projektinriktad och inte på samma sätt låst av långsamma, men i andra sammanhang ofrånkomliga, beslutsprocesser. Denna form av politik har vi valt att kalla *regional stimulanspolitik*.

I praktiken finns det inga knivskarpa gränser mellan dessa områden, eftersom det finns många åtgärder som har betydelse för en lång rad olika mål och som därmed kan ses ur olika aspekter. ”All politik kan ha betydelse för allt”. Den renodling vi gör tar därför utgångspunkt i dels respektive politikområdes huvudsakliga mål och syfte och dels den betydelse olika geografiska förutsättningar har för respektive politikområdes utformning.

Förutom behovet att tydligare beskriva regionalpolitikens syfte, mål och förhållande till övriga politikområden finns ett behov av att klargöra regionalpolitikens gränser även geografiskt, dvs om politiken är avgränsad till utpekade s k regionalpolitiskt prioriterade områden eller om det är en politik för hela landet, men som tar hänsyn till varierade regionala förutsättningar? För regionalt inriktade insatser kan åtminstone tre huvudsakliga regiontyper identifieras:

- Områden med ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, primärt gleshetsregioner
- Regioner i omstrukturering
- Tillväxtregioner

Vi ser det som att det, med denna indelning av politiken, hör till utredningens viktigaste uppgift att definiera mål för hur varierade regionala förutsättningar skall kunna vägas in inom respektive område. Det krävs då att regionalpolitiken kan fungera integrerat med övriga politikområden.

Med detta synsätt finns det ingen anledning att t.ex. särskilja de regionalpolitiska företagsstöden från övrig politik för företagsutveckling. Alternativt, vilket i hög grad är fallet idag, ser man regionalpolitiken som en politik för att kompensera för ”brister” i all övrig politik

6.2 Befolkningsförändringar och flyttningar under 1990-talet

Redan inledningsvis ställdes frågan om den demografiska utvecklingen under 1990-talet, med befolkningsminskning och negativa flyttningstal i stort antal regioner, kan tas till intäkt för ett regionalpolitiskt misslyckande? Detta vid sidan om den kritik som på flera håll riktats mot de regionalpolitiska företagsstöden.

Våra analyser tyder på att det finns all anledning att moderera senare tids larmrapporter.

Den regionala befolkningsutvecklingen följer stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. Det är i huvudsak i samma delar av landet som befolkningen växer respektive minskar nu som då, även om förändringstakten varierar mellan olika år.

Under senare delen av 1990-talet har emellertid den regionalt ojämna befolkningsutvecklingen förstärkts. Befolkningsminskningen har i jämförelse med tidigare år varit förhållandevis omfattande i flertalet mindre arbetsmarknadsregioner, liksom nu även i vissa högskole-regioner. 1990-talets utveckling har därför inneburit att förhållandevis omfattande befolkningsminskningar inte längre är ett fenomen bara i s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden. Utvecklingen förklaras dock av en rad sammanfallande faktorer:

Under 1990-talets första år hade Sverige de högsta födelsetalen i Europa. Denna "baby-boom" avlöstes under andra halvan av årtiondet av en period med historiskt mycket låga födelsetal. Under decenniets tre sista år översteg t.o.m. antalet döda överstigit antalet födda. En sådan situation, med naturlig folkminskning i landet som helhet, har Sverige inte upplevt sedan 1809!

Totalt stod det positiva nettot för utrikes flyttningar för mer än halva befolkningsökningen i Sverige under första halvan av 1990-talet. Under andra halvan minskade nettot för utrikes inflyttning kraftigt.

Tillsammans med födelsetalens nedgång att landet totalt sett fick en stagnerande befolkningsutveckling under andra halvan av 1990-talet.

Den sedan slutet av 1960-talet trendmässigt minskande inrikes omflyttningen ökade kraftigt under andra halvan av decenniet

För regionalpolitiken är inte minst frågan om de ökade omflyttningarna under slutet 1990-talet innebär att en återgång till 1960-talets "flytlasspolitik"? Våra analyser visar dock att orsakerna till ökade omflyttningen till stor del är helt andra idag jämfört med tidigare.

Det är ungdomar som svarar för i stort sett hela ökningen av antalet flyttningar, medan geografiska rörligheten för åldrarna 30 år och äldre tenderar att fortsätta att minska. Knappt hälften av alla flyttningar är

idag direkt kopplade till arbetsmarknaden och den ökade rörligheten kan framförallt härledas till den kraftiga ökningen av antalet studerande.

Det är framför allt i de små tätorterna i de mindre arbetsmarknaderna där det negativa flyttnettot varit som störst. Däremot har den omgivande landsbygden, även i glesbygdsregioner, haft en mer positiv utveckling. Så t.ex. har samtliga glesbygds- och tätortsnära landsbygdsområden ett positivt inflyttningsöverskott i åldrarna 30–64 år.

En annan viktig skillnad, i jämförelse med 1960-talets flyttvåg, är att det i mycket få fall handlar om tvingande skäl. Beslut om att flytta – eller att stanna – upplevs i dagens Sverige nästan helt och hållet som frivilliga beslut. Den stora majoriteten, både de som flyttat och de som stannar, är också nöjda med den plats de bor på. Den traditionella bilden, där tidigare tvingande arbetsmarknadsskäl bidrog till den kraftiga omflyttningen på 1950- och 1960-talen, är av en mycket ringa omfattning idag.

Tvärt om, så tyder det mesta på att flertalet flyttare som hade arbete, studerade eller var arbetslös innan flytt bibehåller samma status även efter det att man flyttat.

De flesta som flyttar uppger också skäl som inte är relaterade till vare sig arbetsmarknaden eller studier. Det dominerande motivet är istället att man ”vill byta miljö”.

Mycket tyder alltså på att det är livsstilsfrågor och vilka boendepreferenser människor har som är styrande för vilka orter människor väljer att bo i eller flytta till.

6.3 Övergripande mål för en regional tillväxtpolitik

För den del av regionalpolitiken, dvs en regional tillväxtpolitik eller utvecklingspolitik, som syftar till att stärka näringslivets utvecklingsförutsättningar och skapa bättre betingelser för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, kan inte befolkningsutvecklingen eller de ökade omflyttningarna tas till intäkt för ett misslyckande. I den mån denna politik har varit lyckad borde resultatet i första hand kunna avläsas i hur väl regionens arbetsmarknad har utvecklats, ekonomisk tillväxt och sysselsättning ökat eller i vilken omfattning arbetslösheten minskat.

En annan viktig utgångspunkt för denna del av politiken är att, trots den ökade geografiska rörligheten, så flyttar flertalet människor inte alls. För de flesta människor, och i synnerhet de som befinner sig på arbetsmarknaden, är en flytt förbunden med höga inte minst sociala kostnader. Detta innebär att vi inte i någon större utsträckning kan förvänta oss att t.ex. arbetslösheten i en region minskar till följd av att fler

flyttar till regioner med arbetskraftsbrist. En radikalt annorlunda situation skulle kräva politiska beslut av en sådan omfattning att utredningen bedömt frågan ligga långt utanför vårt mandat.

Detta innebär samtidigt att näringslivet för sin rekrytering av arbetskraft nästan helt och hållet är beroende av de människor som finns i regionen och tvärt om, dvs hur t.ex. arbetslösheten i en region utvecklas är nästan helt och hållet beroende av hur arbetsmarknaden och näringslivet utvecklas där. I denna mening blir det alltså mer rimligt att se den svenska utvecklingen som summan av den utveckling som äger rum på respektive lokal arbetsmarknad, snarare än något nationellt fenomen som ”distribueras ut över landet”.

Ett övergripande mål för en regional tillväxt eller utvecklingspolitik skulle därför kunna vara att skapa förutsättningar för *väl fungerande lokala arbetsmarknader i alla delar av landet*.

6.4 Väl fungerande lokala arbetsmarknader

Hur sysselsättning och arbetslöshet utvecklas i olika regioner (lokala arbetsmarknader) är givetvis av ett primärt intresse i detta sammanhang. Vanligen är det dock förändringar i sysselsättning netto som står i fokus. Av våra analyser framgår det dock att bruttodynamiken är väsentligt större än vad som framgår av dessa nettoförändringar. Även i perioder av nedgång tillkommer ett stort antal nya jobb samtidigt som många jobb försvinner. Likaså är det ett stort antal personer som varje år tillträder respektive lämnar arbetsmarknaden. Huvudsakligen sker denna ständigt pågående och förhållandevis omfattande omvandling genom en anpassningsprocess inom respektive lokal arbetsmarknad. Flyttningar till och från den lokala arbetsmarknaden påverkar dessa processer endast marginellt. Små lokala arbetsmarknader är dock mer beroende av mellanregional rörlighet än stora arbetsmarknader. Detta beroende av att mellanregional rörlighet allmänt ökar när kvalifikationskraven blir högre.

Detta förstärker den tidigare slutsatsen. Det är inte mellanregionala flyttningar som är problemet för svenska avfolkningsbygder. Problemet är snarare relaterat till vissa lokala arbetsmarknaders litenhet. Små arbetsmarknader är mer beroende av stor rörlighet. I den mån rörligheten mellan lokala arbetsmarknader i Sverige är ett regionalt problem är det för att den är för liten. Som jämförelse kan nämnas att rörligheten mellan lokala arbetsmarknader i Norge, som anses vara det land i Europa som bedriver den mest ambitiösa regionalpolitiken, är väsentligt högre än i Sverige. Slutsatsen av detta blir att åtgärder för att underlätta

mellanregional rörlighet, men inte minst att underlätta pendling (s k regionförstoring) bör ges hög prioritet.

6.5 Förutsättningar för näringslivets tillväxt och utveckling

Även drivkrafterna i ekonomin är till stor del annorlunda idag jämfört med mitten av 1960-talet. I takt med att näringslivet fått en allt mer decentraliserad struktur och att tillväxt idag i högre grad bygger innovativitet och förmåga till flexibel anpassning till en föränderlig marknad, snarare än stordrift i produktionen, så blir också den lokala miljöns betydelse för näringslivets utveckling en allt viktigare strategisk fråga.

Fortfarande är dock kunskapen begränsad när det gäller sambanden mellan näringslivets dynamik och olika förhållanden i den lokala miljön. Den forskning som finns på området ger i vissa avseenden entydiga svar i andra mer motsägelsefulla.

Exempelvis svarar de flesta företag när de tillfrågas om vad som är viktigast när det gäller affärsklimatet att regelstabilitet är en av de viktigaste faktorerna. Samtidigt säger emellertid analyser av kreativa miljöer att ett visst mått av ”strukturell instabilitet” är en viktig förutsättning.

En slutsats är dock att en regional tillväxt eller utvecklingspolitik bör ligga på ett generellt plan och så långt möjligt garantera rimligt stabila rambetingelser för näringslivets utveckling. Det innebär att svara för såväl hård som mjuk infrastruktur (både kommunikationer och skola), att upprätthålla konkurrens samt att säkra öppenheten för inflöde av kunskaper, människor och kapital. En dynamisk lokal miljö är en öppen miljö.

Bilaga 1

**Kommittédirektiv****Dir.**Utredning om den framtida regionalpolitiken **1999:2**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentariskt inflytande tillkallas med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000-talets början.

Bakgrund till utredningen

Den senaste omfattande utredningen om regionalpolitiken med parlamentariskt inflytande, *Fungerande regioner i samspel* (SOU 1989:55), slutfördes under hösten 1989. Den låg till grund för regeringens proposition *Regionalpolitik för 90-talet* och för riksdagens ställningstagande våren 1990 (prop. 1989/90:76, bet. 1989/90:AU13, rskr. 1989/90:346).

Sedan denna utredning slutfördes har väsentliga förändringar skett i förutsättningarna för att bedriva regionalpolitik i Sverige. Dessa förändringar består bl.a. av den accelererande utvecklingen av produktions- och informationstekniken, den alltmer internationaliserade ekonomin och Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Med regionalpolitik avses åtgärder inom alla politikområden som syftar till att påverka utvecklingen i geografiska områden med regionalpolitiska problem. Härmed avses områden som, mätt på olika sätt, utvecklas avsevärt sämre än andra. Åtgärderna syftar till att uppnå regional

utjämning, dvs. en från samhällsekonomiska och välfärdspolitiska synpunkter balanserad utveckling mellan och inom regioner.

Dessa åtgärder behandlas ofta uppdelade efter statsbudgetens utgiftsområden i den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken. Till den "lilla" regionalpolitiken anvisas medel inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling i statsbudgeten. Med den "stora" regionalpolitiken avses åtgärder inom andra utgiftsområden som har betydelse för den regionala utjämningen. Exempel på viktiga områden är kommunikationssektorn, utbildningsväsendet och det statliga bidrags- och utjämningsystemet i kommunsektorn.

Den nuvarande svenska regionalpolitiken infördes främst som en reaktion på den stora befolkningsutflyttningen under 1950- och 1960-talen från norra Sverige. De stora omställningskrav denna ställde på både enskilda människor och samhället blev av sociala och samhällsekonomiska skäl svåra att acceptera. Den stabilitet i befolkningsutvecklingen som uppnåddes under 1970- och 1980-talen har på senare år återigen bytts till kraftiga befolkningsomflyttningar. Folkmängden har på senare år minskat kraftigt inte bara i glesbygd samt i små och medelstora kommuner utan även i många stora industriorter och i de flesta av Sveriges län. Samtidigt expanderar storstadsområdena, särskilt Stockholmsregionen, kraftigt. En nedbrytning på län av aktuella befolkningsprognoser från Statistiska centralbyrån pekar också mot att utvecklingen kommer att gå åt mycket skilda håll i olika delar av landet under det närmaste årtiondet. Därför står regionalpolitiken i dag inför minst lika stora utmaningar som när den infördes under 1960-talet.

Den svenska regionalpolitiken har dock under de senaste årtiondena, jämfört med andra länder, framgångsrikt medverkat till att bevara den tradition av solidaritet och sammanhållning som hittills präglat det svenska samhället. Det är viktigt att denna tradition inte bryts. I regeringsförklaringen och i andra sammanhang sammanfattas detta mål bl.a. i uttrycket "Hela Sverige skall leva".

Vidare har riksdagen, med anledning av regeringens proposition Regional tillväxt – för arbete och välfärd, uttalat att en kraftsamling behövs för att vända utvecklingen och att en utredning med parlamentariskt inflytande bl.a. bör studera effekterna av dagens regionalpolitik och utarbeta en strategi för regional balans. Utredningsarbetet skall även innefatta glesbygds- och landsbygdsfrågor (prop. 1997/98:62, bet.1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204).

Mot denna bakgrund bör en särskild kommitté tillkallas.

Uppdraget

Kommittén skall

1. analysera de senaste årtiondenas regionala utveckling och orsakerna till denna,
2. analysera regionalpolitikens effekter,
3. bedöma den framtida regionala utvecklingen,
4. utarbeta en strategi för regional balans och lämna förslag till övergripande mål och effektmål för den framtida regionalpolitiken,
5. föreslå vilka olika medel som kan behövas för att uppnå dessa mål, samt
6. särskilt behandla den regionala utvecklingen i glesbygden respektive landsbygden.

Kommitténs arbete skall utgå från lokala arbetsmarknader som minsta enheter och därifrån utvidgas till att avse förhållandena inom större regioner, t.ex. län och landsdelar.

Kommittén skall i sitt arbete i alla väsentliga frågor beakta hur den framtida regionalpolitiken kan bidra till en ekologisk hållbar utveckling samt till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

1. De senaste årtiondenas regionala utveckling och orsakerna till denna

Regional utveckling kan mätas på många olika sätt. Inom Europeiska unionen används i första hand bruttoregionprodukt per invånare och arbetslöshet. I Sverige har sedan länge den långsiktiga befolkningsutvecklingen setts som ett övergripande mått på en regions utveckling. Med hänsyn till att förutsättningarna för regional utveckling i Sverige skiljer sig från förutsättningarna i de flesta andra medlemsländer i unionen, främst beroende på geografiska förhållanden och låg befolkningstäthet, skall kommittén behandla befolkningsutvecklingen som ett viktigt mått på den regionala utvecklingen i Sverige även fortsättningsvis. Kommittén skall dock även belysa utvecklingen med andra mått, t.ex. olika sysselsättningsmått, bruttoregionprodukt, arbetslöshet samt andra ekonomiska och välfärdspolitiska variabler.

En viktig uppgift för kommittén är att inledningsvis närmare analysera i första hand 1990-talets regionala utveckling och orsakerna till denna.

I proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd bedömer regeringen att det finns två viktiga orsaker till den negativa utvecklingen. Dels utsätter den alltmer internationaliserade ekonomin näringslivet i många små och medelstora orter för ökade påfrestningar, dels har de senaste årens besparingar på statsbudgeten lett till att välfärdssystemet försvagats. Dessa faktorer har förstärkt centraliserings-tendenserna i samhället. En annan omständighet som nämns är att vissa regioner har påverkats negativt av avregleringar som genomförts på ett antal marknader med samhällsomfattande tjänster, t.ex. inom kommunikationssektorn.

Kommittén skall analysera dessa och andra förklaringar till den regionala utvecklingen. Kommittén skall även analysera om andra orsaker än ekonomiska numera spelar en stor roll för mäns och kvinnors flyttningsmönster, t.ex. om dagens unga människor har andra värderingar än tidigare generationer som påverkar utvecklingen.

Kommittén skall göra internationella jämförelser vid sina analyser av utvecklingen. Sverige blir i allt större utsträckning beroende av den internationella utvecklingen. Mot den bakgrunden skall i första hand utvecklingen i de övriga nordiska länderna, i Östersjöregionen och i Europeiska unionen analyseras.

2. Regionalpolitikens effekter

Ett viktigt led i kommitténs arbete skall vara att bedöma den hittillsvarande regionalpolitikens effekter på den regionala utvecklingen. Utifrån ett långsiktigt perspektiv är det i stort sett samma geografiska områden som har de största regionalpolitiska problemen i dag som när den "moderna" regionalpolitiken infördes under 1960-talet. En övergripande fråga är vad som hade hänt om inte dessa områden hade varit föremål för regionalpolitiska åtgärder. Beror t.ex. de ökade obalanserna på utformningen av regionalpolitiken eller har de andra orsaker?

Det är angeläget att kommittén som en grund för sitt ställningstagande till målen för den framtida regionalpolitiken gör en samhälls-ekonomisk analys av de intäkter och kostnader som den hittillsvarande regionalpolitiken bedöms ha medfört.

Även om det är svårt att mäta effekterna av regionalpolitiska åtgärder bör, med hänsyn bl.a. till att en effektiv användning av statens medel är nödvändig samt att det regionalpolitiska arbetet bedrivs i alltmer decentraliserade former, kommittén göra stora ansträngningar för att försöka göra detta. Kommittén bör lägga stor vikt vid att ta tillvara svenska och internationella erfarenheter av utvärderingar av regionalpolitik och om det bedöms nödvändigt att också initiera metodutveckling på detta område.

Bedömningen av regionalpolitikens effekter skall omfatta både den "stora" och den "lilla" regionalpolitiken. Som regeringen och riksdagen på senare tid ytterligare betonat är det i första hand åtgärder inom den "stora" regionalpolitiken som är avgörande för den regionala utvecklingen. Det är därför viktigt att kommittén lägger stor vikt vid att försöka bedöma effekterna av dessa åtgärder.

Vad beträffar åtgärder inom den "lilla" regionalpolitiken skall kommittén i första hand bedöma resultaten av olika former av företagsstöd och den allt större projektverksamhet som länsstyrelserna bedrivit under senare år. Bedömningen skall särskilt gälla hur åtgärderna bidragit till att uppfylla målet för verksamheten inom utgiftsområdet, dvs. att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

Projektverksamheten omfattar åtgärder med mycket olika inriktningar, t.ex. insatser inom utbildnings-, kommunikations-, forsknings-, jämställdhets- och kulturområdena. På grund av dess vitt skilda karaktär och ofta indirekta effekter på den regionala utvecklingen är den svår att utvärdera och nya metoder kan behöva utvecklas.

Vidare bör kommittén bedöma i vad mån mer individinriktade åtgärder har betydelse för människors flyttningsmönster. Inom arbetsmarknadspolitiken finns t.ex. många åtgärder som kan påverka dessa mönster.

Med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har ett nytt betydande element tillförts den svenska regionalpolitiken, nämligen EG:s strukturfonder. En stor del av dessa är inriktade på regionalpolitiskt prioriterade områden och de har inneburit en betydande ökning av resurserna för regionalt och lokalt utvecklingsarbete. Kommittén skall ta del av utvärderingarna av strukturfondernas hittillsvarande effekter och låta dem ingå i en sammanvägd bedömning av resultatet av olika regionalpolitiska åtgärder i Sverige.

3. Den framtida regionala utvecklingen

Analyserna och slutsatserna beträffande orsakerna till de senaste årens regionala utveckling skall utgöra en utgångspunkt för bedömningen av den framtida utvecklingen. Det är viktigt att sätta in utvecklingen i från regionalpolitiskt synpunkt utsatta orter och områden i Sverige i ett övergripande europeiskt och globalt sammanhang.

Förbättrade kommunikationer, t.ex. genom informationstekniken, har under senare år minskat tidsavstånden över hela världen och därmed påverkat näringslivets utveckling på olika sätt. Denna utveckling kan väntas fortsätta. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och dess inre marknad ger successivt nya förutsättningar för företag. Den Europeiska monetära unionens tillkomst kan väntas förstärka dessa

effekter oavsett om Sverige blir medlem eller ej. Nya medlemsländer i Europeiska unionen från Central- och Östeuropa kommer också att påverka den svenska ekonomin.

Detta är exempel på avgörande förändringar av förutsättningarna för näringslivet i utsatta orter och regioner i Sverige. Förändringarna innebär både möjligheter och risker. Utredningar som hittills gjorts, t.ex. av kommittén om EU:s utvidgning, som redovisat sina slutsatser i betänkandet SOU 1997:160, pekar dock på att näringslivet i främst många små och medelstora industriorter kan komma att utsättas för ökade påfrestningar samtidigt som t.ex. samtliga universitetsorter förväntas dra nytta av integrationen.

Kommittén skall mot denna bakgrund bedöma hur den regionala utvecklingen kan väntas bli under de närmaste fem till tio åren i olika typer av orter och regioner i Sverige om regionalpolitiken bedrivs i huvudsak i samma former och med samma intensitet som för närvarande. Förutom befolkningsprognoser och kommentarer till dessa skall analysen också innehålla bedömningar av utvecklingen vad gäller t.ex. näringsliv, sysselsättning, arbetslöshet, utbildningsnivåer, inkomster och förmögenheter i olika orter och regioner.

En annan fråga som kommittén skall belysa är om statens roll i den framtida regionalpolitiken kan väntas förändras väsentligt. Nationalstaternas inflytande har successivt minskat genom att ekonomin alltmer har internationaliserats. Förutsättningarna har också förändrats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vi har t.ex. fått del av den gemensamma regional- och strukturpolitiken men har också ålagts vissa begränsningar genom EG:s statsstödsregler. Det finns i detta sammanhang åsikter om att olika regioner, inom eller över nationalstaternas gränser, i framtiden kan komma att överta viktiga delar av statens roll för t.ex. näringslivets utveckling. Genomförandet av den svenska regionalpolitiken har också successivt decentraliserats. En viktig fråga är vad detta kan komma att få för konsekvenser för de regioner som inte kan hävda sig i denna konkurrens och varför de inte kan göra detta.

4. Strategi för regional balans och mål för den framtida regionalpolitiken

De gällande övergripande målen för regionalpolitiken är att den skall skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Regionalpolitiken skall också motverka regionala obalanser. Det är svårt att mäta effekterna av politiken med avseende på dessa mål.

Kommittén skall utarbeta en strategi för regional balans och lämna förslag till övergripande mål och effektmål för den framtida regionalpolitiken. Härvid bör förslag till regionalpolitiska delmål lämnas för olika viktiga politikområden. Förslagen skall särskilt beakta det, mot bakgrund av ökad decentralisering och målstyrning av beslutsfattande, ökade behovet av att kunna mäta effekterna av politiken med hänsyn till målen.

I propositionen 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd har regeringen redogjort för sin syn på motiven för att bedriva regionalpolitik. De skäl som framfördes var huvudsakligen samhälls-ekonomiska och fördelningspolitiska.

Ett skäl till att bedriva regionalpolitik är att effektivare utnyttja befintligt samhällskapital i form av t.ex. bostäder, skolor, sjukhus, industrilokaler och vägar. Ett i stor utsträckning mycket modernt och lite utnyttjat samhällskapital finns för närvarande i stora delar av landet, särskilt i de relativt stora orter där befolkningen minskat under de senaste åren.

Ett annat skäl är att minska behovet av investeringar i nytt samhällskapital av detta slag som uppstår främst i stora städer som kraftigt ökar sin befolkning. Förutom investeringsutgifterna uppstår på dessa orter även olika former av trängsel- och flaskhalsproblem som är negativa för den samhälls-ekonomiska effektiviteten. Ett ekonomiskt underutnyttjande av mäns och kvinnors möjligheter och vilja till arbete och andra resurser i olika delar av landet minskar också den samhälls-ekonomiska effektiviteten och bör vägas in i bedömningen.

Andra skäl till att bedriva regionalpolitik är enligt nämnda proposition fördelningspolitiska, t.ex. vinsterna med en jämn fördelning av välfärden mellan människor och med valfrihet i arbete och boende över hela landet. Inledningsvis har också framhållits vikten av att bevara den tradition av solidaritet och sammanhållning som hittills präglat det svenska samhället.

I detta sammanhang kan också uppmärksammas t.ex. att en del av kulturarvet riskerar att förfaras när olika kulturmiljöer upphör samt att människors livskvalitet på framför allt lång sikt påverkas av miljö- och hushållningsfrågor.

Kommittén skall som ett led i ställningstagandet till målen för den framtida regionalpolitiken väga samman de fördelningspolitiska effekterna med den samhällsekonomiska analysen.

Kommittén skall lämna förslag till alternativa mål av olika karaktär och göra prioriteringar mellan de olika alternativen med hänsyn till bl.a. de medel som krävs för att uppfylla målen. I detta sammanhang skall det även övervägas om olika mål bör sättas för olika typer av orter och områden eftersom politiken omfattar områden med mycket olika förutsättningar.

Kommittén skall även analysera samband mellan ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och regional balans.

5. Medel för den framtida regionalpolitiken

Kommittén skall föreslå vilka medel som kan komma att behövas för att olika mål för den framtida regionalpolitiken skall kunna nås.

Viktiga utgångspunkter i detta sammanhang är de medel och begränsningar som medlemskapet i Europeiska unionen innebär. Sålunda avses en ny period för EG:s regional- och strukturpolitik gälla för åren 2000 – 2006. Härvid förutses också samordningen med den nationella regionalpolitiken öka. EG-kommissionen har vidare beslutat om nya regler för bl.a. regionalpolitiska företagsstöd som skall gälla fr.o.m. år 2000.

En annan viktig utgångspunkt är den nya regionala näringspolitik över hela landet som regeringen initierat. Den utgår från att varje region skall utnyttja sina specifika förutsättningar och bygger på en nära samverkan mellan olika aktörer och politikområden. De första regionala tillväxtavtalen, som utgör viktiga instrument i denna politik, beräknas träda i kraft år 2000. Regionalpolitiken utgör en viktig del i dessa tillväxtavtal.

Kommittén skall också beakta regeringens och riksdagens ställningstagande att det i första hand är åtgärder inom den "stora" regionalpolitiken som är avgörande för den framtida regionala utvecklingen. Det gäller kanske främst kommunikations- och utbildningssektorerna samt åtgärder inom arbetsmarknads-, kultur- och miljöpolitiken. Kommittén skall också överväga möjligheterna att ta tillvara de mänskliga resurser som invandringen tillfört Sverige för att t.ex. öka småföretagandet i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Kommittén skall analysera vilka åtgärder som behövs inom olika politikområden för att uppfylla de alternativa mål som kommittén föreslår. Kommittén skall beräkna eventuella budgetmässiga effekter av sina förslag inom olika politikområden. Om förslagen innebär ökade utgifter eller minskade inkomster skall en beräkning av dessa konsekvenser och konsekvenserna för samhällsekonomin redovisas.

När det gäller utgiftsökningar och inkomstminskningar skall kommittén dessutom föreslå en finansiering.

En fråga som skall diskuteras i detta sammanhang är hur regionalpolitiska överväganden på ett bättre sätt än för närvarande kan belysas och hanteras inom olika sektorer beslutsprocesser.

Kommittén skall vidare lämna förslag till vilka åtgärder som kan komma att behövas inom den "lilla" regionalpolitiken för att öka effektiviteten och hur dessa i sådana fall kan utformas i olika regioner. Härvid skall kommittén göra avvägningar mellan mer generella åtgärder för att påverka olika orters och regioners utvecklingsmöjligheter och olika former av företagsinriktade åtgärder.

Vad gäller de direkta företagsstöden skall kommittén främst lämna principiella förslag till eventuella förändringar; t.ex. av användningen av investeringsstöd eller driftstöd, bidrag eller lån i samband med investeringar. Härvid skall beaktas EG:s statsstödsregler, som ju bl.a. begränsar möjligheterna att lämna stöd som snedvrider konkurrensen. I detta sammanhang skall kommittén även beakta företagsstödens roll för Sveriges möjligheter att attrahera utländska direktinvesteringar. Kommittén skall också överväga om det finns andra åtgärder som kan underlätta näringslivets utveckling i olika områden. Härvid skall särskilt beaktas situationen i de mest utsatta områdena, t.ex. inom EG:s strukturfonders nuvarande mål 6-område.

Regionalpolitiken skall bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i landet genom att bl.a. stödja ett i den internationella konkurrensen lönsamt näringsliv. Det är viktigt bl.a. för att skapa resurser för välfärds-samhället. I de mest utsatta områdena är dock kraven på vissa delar av näringslivets strukturomvandling för närvarande något lägre än i övriga delar av landet, bl.a. beroende på de geografiska lägesnackdelar dessa har. Kommittén skall överväga den framtida användningen av driftstöd, t.ex. nedsatta socialavgifter och transportbidrag, till företag i dessa regioner från effektivitets- och konkurrenssynpunkt.

Kommittén skall inte lämna förslag till någon stödområdesindelning utan i sitt arbete utgå från den gällande som riksdag och regering lagt fast. Detta bl.a. eftersom dessa frågor numera i stor utsträckning bestäms av regler utfärdade av EG-kommissionen.

Kommittén skall kunna lämna förslag till individinriktade åtgärder som kan bidra till att förbättra den regionala utvecklingen. I detta sammanhang kan också mer otraditionella åtgärder övervägas. T.ex. kan förändrade attityder och värderingar hos främst unga män och kvinnor motivera sådana.

6. Den regionala utvecklingen i glesbygden respektive landsbygden

Med glesbygds- respektive landsbygdspolitik avses åtgärder inom alla politikområden som syftar till att påverka den regionala utvecklingen i glesbygds- respektive landsbygdsområden.

De uppdrag som kommittén hittills fått skall den i största möjliga utsträckning också tillämpa på regionala frågor som rör glesbygd och landsbygd.

Eftersom problemen sedda ur glesbygds- respektive landsbygds-perspektiv i många avseenden är väsentligt annorlunda skall dock kommittén göra särskilda analyser och bedömningar. Kommittén skall således särskilt för dessa områden analysera främst 1990-talets utveckling och orsakerna till denna, analysera effekterna av de åtgärder som vidtagits inom olika politikområden, bedöma den framtida regionala utvecklingen samt lämna förslag till framtida regionalpolitiska mål och medel.

Härvid skall kommittén naturligtvis beakta sina slutsatser beträffande den del av regionalpolitiken som syftar till att uppnå en balanserad utveckling mellan lokala arbetsmarknader och större näringsgeografiska områden. Kommitténs förslag beträffande glesbygds- och landsbygdspolitiken skall således vara samordnade med övriga förslag. Kommittén skall även beakta de åtgärder som avses att genomföras inom ramen för Europeiska unionens framtida gemensamma regional-, struktur- och jordbrukspolitik.

Kommittén skall i sitt arbete med dessa frågor skilja mellan t.ex. utpräglad glesbygd och tätortsnära landsbygd eftersom dessa områden i avgörande avseenden har mycket olika utvecklingsförutsättningar.

Kommittén skall särskilt behandla glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter och vilken roll olika näringar kan väntas få för sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten i dessa områden. För näringslivet i dessa områden specifika frågor som skall belysas och för vilka förslag skall lämnas är t.ex. särskilda behov hos mycket små företag, s.k. mikroföretag och kooperativa företag, de särskilda transportproblem och andra infrastrukturproblem som ofta finns, betydelsen av nya arbetsformer samt möjligheterna att öka kunskapsnivån.

Småskalig livsmedelsförädling och andra till jordbruket knutna verksamheter kan behöva vidareutvecklas med hänsyn till bl.a. deras roll för sysselsättning, miljö och turism.

Kommittén skall även lämna förslag vad gäller glesbygdens och landsbygdens roller i en omställning till ett ekologiskt och kulturellt hållbart samhälle samt grundläggande servicefrågor, både samhällelig och kommunal service.

En särskild utvecklingsfaktor som kan få betydelse i dessa områden är de möjligheter som finns inom den s.k. sociala ekonomin. Kommittén skall bedöma vilken betydelse denna kan få och lämna de förslag den finner befogade i detta sammanhang för att uppnå de regionalpolitiska målen.

Genomförande av uppdraget

Regionalpolitiska frågor är ständigt föremål för olika former av analyser och förslag, av myndigheter, forskningsinstitut och andra organ i Sverige och utomlands. Kommitténs arbete bör därför i stor utsträckning kunna bygga på sammanställningar och analyser av befintligt material. Till exempel har Närings- och teknikutvecklingsverket, Glesbygdsverket och Statens institut för regionalforskning på senare år lämnat ett antal rapporter.

Den s.k. REKO-STAT utredningen har också nyligen kartlagt och analyserat de regionala konsekvenserna och förändringar i den offentliga sektorn (bet. SOU 1997:13).

Beträffande gles- och landsbygdspolitiken bör kommittén bl.a. ta tillvara de erfarenheter av lokalt utvecklingsarbete som finns inom Folkhälsoinstitutet – Hela Sverige ska leva samt de förslag som framfördes vid 1998 års s.k. landsbygdsriksdag.

Kommittén skall i sitt arbete samråda med utredningen om behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur (K 1998:07, dir. 1998:61), den parlamentariska regionkommittén PARK (In 1997:08, dir. 1997:80) och den parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken (M 1998:07; dir. 1998:45)

Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 31 augusti 2000.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 2

Indelning av Sveriges kommuner i lokala arbetsmarknader

Inledning

Indelningen av Sveriges lokala arbetsmarknader (LA) bygger på sysselsättningsstatistik från SCB. Mellan 1985 och 1993 redovisades sysselsättningsstatistiken i ÅRSYS. År 1993 infördes en ny metod för att redovisa förvärvsarbetande, RAMS. Statistiken innehåller sysselsättningsuppgifter och pendlingsstatistik.¹

Statistiken över pendlingen över kommungräns ligger till grund för indelningen av lokala arbetsmarknader. Jämförelse av pendlingen visar att pendlingen kraftigt har ökat. Detta gäller inte bara nettopendling utan också bruttoströmmarna både på korta och långa avstånd.

Denna pendlingsutveckling är ett viktigt skäl till att behovet av en regional indelning som tar hänsyn till faktiska pendlingsförhållanden ökat. Att göra regionala analyser av i första hand arbetsmarknadens funktionssätt men även av befolkningsförändringar och regional ekonomisk utveckling kräver att man i grunden kan arbeta med regioner som utgör de naturliga omland för pendling mellan bostad och arbete.

Avgränsningen av de lokala arbetsmarknaderna bygger helt på pendlingsströmmar. Avgränsningen görs i två steg. Först avgörs vilka kommuner som kan betraktas som oberoende kommuner. Därefter förs övriga kommuner till som oberoende kommun.

I en fungerande indelning i lokala arbetsmarknader bör exempelvis personer som blivit erbjudna arbeten inom den egna lokala arbetsmarknaden normalt kunna acceptera arbetet utan att tvingas flytta. Rörligheten på arbetsmarknaden i form av arbetsbyten eller inträde på arbetsmarknaden är i stor utsträckning beroende av vilka lokala alternativa möjligheter som står till buds. I stora lokala arbetsmarknader som innefattar ett stort och varierat utbud av arbetstillfällen, finns större

¹ Sveriges officiella statistik, *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik 1997*, statistiska meddelanden AM 32 SM 9902.

möjligheter för arbetssökande att finna ett nytt och passande arbete än på mindre lokala arbetsmarknader. Sannolikheten för att ett arbetsbyte medför flyttning till en annan kommun är i hög grad beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Den totala bytesbenägenheten av arbeten är således beroende av det lokala utbudet av arbeten. Vid studier av de lokala arbetsmarknadernas funktionssätt är det således väsentligt att man tar hänsyn till de lokala arbetsmarknadernas olika egenskaper och det beteendemönster dessa egenskaper ger upphov till.

Avgränsningens syfte

Syftet med avgränsningen i lokala arbetsmarknader är i första hand för att skapa referensytor som är lämpliga vid studier av och jämförelser av bland annat arbetsmarknadens funktionssätt mellan olika typer av regioner.

Tidigare har man i sådana sammanhang använt sig av administrativa indelningar såsom kommuner och län eller indelningar som skapats för andra syften än studier av arbetsmarknader. Arbetsmarknadsstyrelsens 70 A-regioner har tagits fram för att dela in landet i arbetsmarknadsregioner. Den indelningen bygger på befolkningsunderlag och centralitet utan beaktande på arbetspendling. Detta gör också A-regioner mindre lämpliga som regional indelningsgrund vid studier med ovan beskrivna syften.

En annan viktig skillnad i indelningen av lokal arbetsmarknader jämfört med andra indelningar berör centralitetsbegreppet. I andra regionala indelningar söker man via attraktionsmått att definiera regionala centra och dess omland. En sådan helhet utgör sålunda en region, dock under förutsättning att även regionens befolkningsunderlag blir tillräckligt stort. I motsats till detta är indelningen i lokala arbetsmarknader ett sätt att avgränsa och isolera regioner som har så litet utbyte som möjligt med andra regioner oavsett förekomst av inomregionala attraktionskraft och befolkningsunderlag.

Med ovanstående avgränsning skapas regioner som trots eventuella brister i utrustning och befolkningsunderlag och trots avsaknad av attraktiva centra fungerar som självständiga arbetsmarknader. I stället är kravet att regionens utbud av arbetstillfällen ska vara relativt lätt-tillgängliga för befolkning i regionen. Indelningen bör därför bygga på pendlingsrelationer. Genom att studera pendlingsströmmar kan man avgränsa regioner där de sysselsatta är beroende av och faktiskt är sysselsatta vid arbetsplatser inom regionen. Att nå arbetsplatser utanför en sådan region innebär resor som antingen är långa och tidsödande eller avviker från det etablerade pendlingsmönstret på orten. Denna

avgränsningsmetod bygger på observerade pendlingsströmmar och speglar därmed de förvärvsarbetandes faktiska beteende.

Regler och kriterier för avgränsning av LA

Vid avgränsning av lokala arbetsmarknader utgör kommunen den minsta byggstenen. Dessutom får varje kommun förekomma endast i en lokal arbetsmarknad. Dessa båda regler har ställts upp av två skäl. Det ena skälet är att det blir lättare att beskriva den lokala arbetsmarknadens geografiska utbredning. Det andra skälet är att tillämpningar av den regionala indelningen underlättas om byggstenarna utgörs av kommuner, dels för att en indelning som följer administrativa gränser lättare accepteras i planeringssammanhang och dels genom de svårigheter som är förknippade med datatillgång och datainsamling på lägre nivå än kommunnivå.²

Statistikkällan vid indelningen i lokala arbetsmarknader utgörs av den regionala sysselsättningsstatistiken (ÅRSYS 1985–93 och RAMS 1993–), som bland annat grundas på information från kontrolluppgifterna. Kontrolluppgiftsregistret innehåller alla personers samtliga anställningar under ett år, ÅRSYS och RAMS innehåller bland annat uppgifter om kommunernas förvärvsarbete efter bostadens belägenhet (nattbefolkning), efter arbetsställets belägenhet (dagbefolkning) samt pendling. Denna sysselsättningsstatistik är således en förutsättning för genomförandet av LA indelningen. Indelningen som används i denna rapport är 1993 års LA-indelning. LA-indelningen har växlat under åren på grund av ändrade pendlingsströmmar och kommun-sammanslagningar.

Avgränsningen av de lokala arbetsmarknaderna bygger helt på pendlingsströmmar. Avgränsningen görs i två steg. Först avgörs vilka kommuner som kan betraktas som oberoende kommuner. Därefter förs övriga kommuner till sin oberoende kommun.

Steg 1. Bestämning av oberoende kommuner

I detta steg tar man enbart ställning till huruvida invånarna i en kommun kan betraktas som självförsörjande eller oberoende vad beträffar tillgång på arbetstillfällen i den egna kommunen. Oberoende kommuner utgörs således av kommuner där förvärvsarbete med bostad i kommunen är relativt oberoende av arbetstillfällen utanför den egna kommunen.

² SCB, ERU, *Lokala arbetsmarknader och förvävsregioner, Nya geografiska indelningar för regionala analyser*, Information om arbetsmarknaden 1991:7.

beträffar tillgång på arbetstillfällen i den egna kommunen. Oberoende kommuner utgörs således av kommuner där förvärvsarbetande med bostad i kommunen är relativt oberoende av arbetstillfällen utanför den egna kommunen.

För att bestämma om så är fallet ställs två relativt likartade och samvarierande självständighetskriterier upp. Det ena kan betecknas som ett mått på kommuners generella självständighet eller oberoende gentemot andra kommuner i fråga om tillgång på arbetstillfällen för den egna befolkningen. Det andra kriteriet avser kommunens specifika självständighet eller oberoende gentemot den kommun till vilken den största utpendlingsströmmen är riktad. Vid bestämning av vilka kommuner som ska klassas som oberoende skall båda självständighetsvillkoren vara uppfyllda.

Självständighetskriterium a:

$$\left(\frac{\sum_{i=1, i \neq j}^{288} E_{ij}}{E_i} \right) < P_1$$

Där E_{ij} är flödet av arbetspendlare från kommun i till kommun j och E_i är antalet sysselsatta som bor i kommunen

Självständighetskriterium b:

$$\frac{E_{ij_{\max}}}{E_i} < P_2$$

Där $E_{ij_{\max}}$ är det största enskilda flödet av pendlare från kommun i till en annan kommun (kommun j_{\max})

Villkoren för bestämning av självständiga kommuner preciseras slutligen genom bestämning av värdena på p1 och p2. En kommun klassas som oberoende om ovanstående kriterier är uppfyllda med följande värden på p1 och p2:

$$p1=0,20$$

$$p2=0,075$$

Utöver ovanstående kriterier kan två kommuner tillsammans bilda självständiga kommuner trots att ovanstående villkor inte är uppfyllda, om de ömsesidigt förs till varandra enligt steg 2 nedan. Något sådant fall har dock inte uppkommit ännu med de värden på p1 och p2 som hittills prövats.

Steg 2. Bestämning av till vilka oberoende kommuner övriga kommuner ska föras.

En kommun som ej klassats som oberoende förs till den kommun till vilken den största pendlingsströmmen föreligger och ingår därmed i den kommunens lokala arbetsmarknad.

I de fall den största utpendlingen från kommunen är riktad mot en kommun som inte klassats som centrum och som i sin tur är den största utpendlingen riktad mot ytterligare en kommun, uppstår en pendlingskedja mellan kommunerna. Kedjan upphör först när den största pendlingsströmmens destination utgörs av en oberoende kommun. Vid bildandet av lokala arbetsmarknader tillåts att två länkar i en sådan kedja förekommer inom en och samma lokala arbetsmarknad, det vill säga arbetsmarknaden kan innehålla kommuner som knutits till sin oberoende kommun via en kommun som inte är oberoende. Om en pendlingskedja innehåller tre länkar eller fler bryts dock kedjan vid den svagaste länken (lägst andel utpendlare i förhållande till kommunernas förvärvsarbete nattbefolkning). När ett sådant brott uppstår, beaktas i stället den näst största pendlingsströmmen från kommunen enligt samma kriterier som annars tillämpas för den största pendlingsströmmen.

De ovan beskrivna villkoren har preciserats efter tester med alternativa kriterier och värden. Ledstjärnan för det slutliga valet har varit att få enhetliga regler med ett resultat som i stort överensstämmer med den

allmänna uppfattningen om hur landets indelning i lokala arbetsmarknader bör se ut. Måttliga förändringar och gränsvärden påverkar de lokala arbetsmarknadernas antal och storlek något, medan mönstret av stora och små LA i olika delar av landet är mycket stabilt.

De lokala arbetsmarknadernas namn och ingående kommuner framgår av tabellen nedan. Antalet bildade lokala arbetsmarknader är 109 st efter 1997 års indelning vilken är den indelning som vanligtvis används.

Tabell. Lokala arbetsmarknader med ingående kommuner
Koden är femsiffrig. De första två siffrorna anger länet (enligt den länsindelning som gällde då avgränsningen gjordes år 1993)

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
01001LA	Stockholm	0180	Stockholm
		0114	Upplands-Väsby
		0115	Vallentuna
		0117	Österåker
		0120	Värmdö
		0123	Järfälla
		0125	Ekerö
		0126	Huddinge
		0127	Botkyrka
		0128	Salem
		0136	Haninge
		0138	Tyresö
		0139	Upplands-Bro
		0160	Täby
		0162	Danderyd
		0163	Sollentuna
		0181	Södertälje
		0182	Nacka
		0183	Sundbyberg
		0184	Solna
		0186	Lidingö
		0187	Vaxholm
		0188	Norrtälje
		0191	Sigtuna
		0192	Nynäshamn
		0305	Håbo
		0461	Gnesta

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner			
03001LA	Uppsala	0486	Strängnäs		
		0488	Trosa		
		0380	Uppsala		
		0360	Tierp		
		0381	Enköping		
		0382	Östhammar		
		1917	Heby		
04001LA	Nyköping	0480	Nyköping		
04002LA	Katrineholm	0481	Oxelösund		
		0483	Katrineholm		
		0428	Vingåker		
		0482	Flen		
04003LA	Eskilstuna	0484	Eskilstuna		
05001LA	Linköping	0580	Linköping		
		0513	Kinda		
		0561	Åtvidaberg		
		0583	Motala		
		0586	Mjölby		
		0509	Ödeshög		
		0560	Boxholm		
		0584	Vadstena		
		05002LA	Norrköping	0581	Norrköping
				0562	Finspång
				0563	Valdemarsvik
0582	Söderköping				
06001LA	Gnosjö	0617	Gnosjö		
06002LA	Gislaved	0662	Gislaved		
06003LA	Jönköping	0680	Jönköping		
		0604	Aneby		
		0642	Mullsjö		
		0643	Habo		
		0665	Vaggeryd		
		0682	Nässjö		
		0683	Värnamo		
06005LA	Värnamo	0683	Värnamo		
06007LA	Vetlanda	0685	Vetlanda		
		0684	Sävsjö		
06008LA	Eksjö	0686	Eksjö		
06009LA	Tranås	0687	Tranås		
		0512	Ydre		
07001LA	Älmhult	0765	Älmhult		

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
		1273	Osby
07002LA	Markaryd	0767	Markaryd
07003LA	Växjö	0780	Växjö
		0760	Uppvidinge
		0761	Lessebo
		0763	Tingsryd
		0764	Alvesta
07004LA	Ljungby	0781	Ljungby
08001LA	Hultsfred	0860	Hultsfred
08002LA	Emmaboda	0862	Emmaboda
08003LA	Kalmar	0880	Kalmar
		0834	Torsås
		0840	Mörbylånga
		0881	Nybro
		0885	Borgholm
08004LA	Oskarshamn	0882	Oskarshamn
		0821	Högsby
		0861	Mönsterås
08005LA	Västervik	0883	Västervik
08006LA	Vimmerby	0884	Vimmerby
09001LA	Gotland	0980	Gotland
10001LA	Olofström	1060	Olofström
10002LA	Karlskrona	1080	Karlskrona
		1081	Ronneby
		1082	Karlshamn
12004LA	Perstorp	1275	Perstorp
12001LA	Malmö	1280	Malmö
		1230	Staffanstorp
		1231	Burlöv
		1233	Vellinge
		1262	Lomma
		1263	Svedala
		1264	Skurup
		1281	Lund
		1286	Ystad
		1287	Trelleborg
		1261	Kävlinge
		1265	Sjöbo
		1266	Hörby
		1285	Eslöv

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
12002LA	Helsingborg	1267	Höör
		1283	Helsingborg
		1260	Bjuv
		1276	Klippan
		1277	Åstorp
		1282	Landskrona
		1284	Höganäs
		1292	Ängelholm
		1214	Svalöv
		1257	Örkelljunga
		1278	Båstad
12003LA	Kristianstad	1290	Kristianstad
		1256	Östra Göinge
		1272	Bromölla
		1293	Hässleholm
		1083	Sölvesborg
12005LA	Simrishamn	1291	Simrishamn
		1270	Tomelilla
13001LA	Hylte	1315	Hylte
13002LA	Halmstad	1380	Halmstad
13002LA	Halmstad	1381	Laholm
13003LA	Falkenberg	1382	Falkenberg
13004LA	Varberg	1383	Varberg
14005LA	Sotenäs	1427	Sotenäs
15001LA	Bengtsfors	1460	Bengtsfors
		1438	Dals-Ed
14001LA	Göteborg	1480	Göteborg
		1384	Kungsbacka
		1401	Härryda
		1402	Partille
		1407	Öckerö
		1415	Stenungsund
		1440	Ale
		1441	Lerum
		1443	Bollebygd
		1463	Mark
		1481	Mölndal
1482	Kungälv		
1489	Alingsås		

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner
		1419 Tjörn
		1421 Orust
		1442 Vårgårda
14002LA	Lysekil	1484 Lysekil
14004LA	Strömstad	1486 Strömstad
		1435 Tanum
15002LA	Trollhättan	1488 Trollhättan
		1444 Grästorp
		1462 Lilla Edet
		1485 Uddevalla
		1487 Vänersborg
		1430 Munkedal
		1439 Färgelanda
		1461 Mellerud
15003LA	Borås	1490 Borås
		1452 Tranemo
		1465 Svenljunga
		1466 Herljunga
		1491 Ulricehamn
16003LA	Lidköping	1494 Lidköping
		1470 Vara
		1471 Götene
		1445 Essunga
16004LA	Skövde	1496 Skövde
		1446 Karlsborg
		1472 Tibro
		1493 Mariestad
		1495 Skara
		1497 Hjo
		1498 Tidaholm
		1499 Falköping
		1447 Gullspång
		1473 Töreboda
17001LA	Torsby	1737 Torsby
17002LA	Munkfors	1762 Munkfors
17003LA	Årjäng	1765 Årjäng
17001LA	Torsby	1766 Sunne
		1780 Karlstad
		1715 Kil
		1761 Hammarö

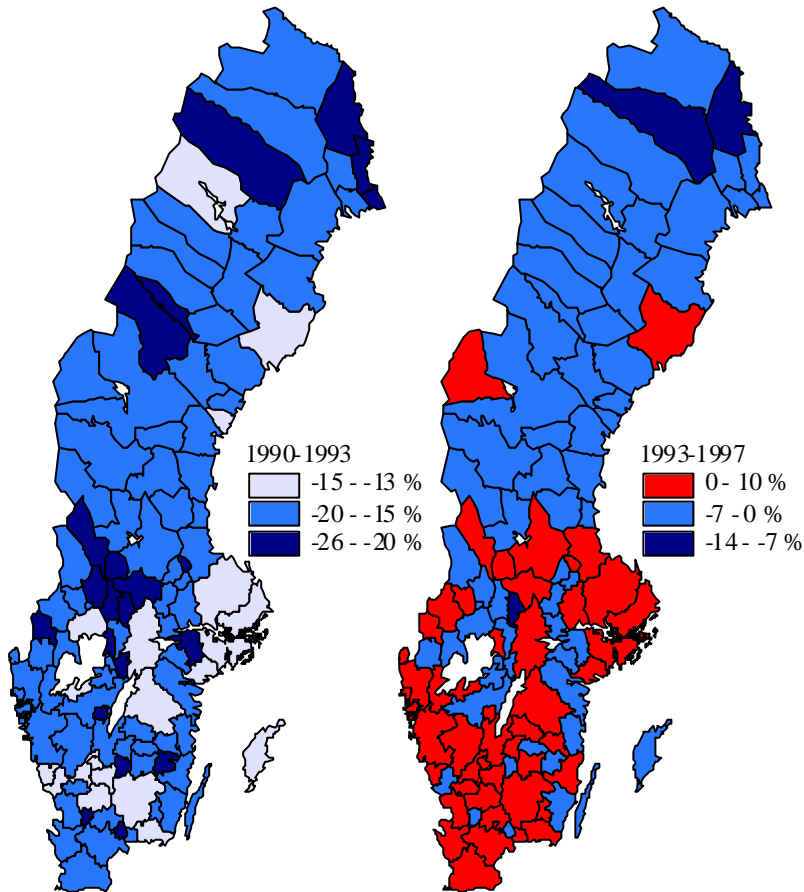
LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
		1763	Forshaga
		1764	Grums
17006LA	Kristinehamn	1781	Kristinehamn
17007LA	Filipstad	1782	Filipstad
17008LA	Hagfors	1783	Hagfors
17009LA	Arvika	1784	Arvika
		1730	Eda
17010LA	Säffle	1785	Säffle
		1492	Åmål
18001LA	Laxå	1860	Laxå
18002LA	Hällefors	1863	Hällefors
18003LA	Örebro	1880	Örebro
		1814	Lekeberg
		1861	Hallsberg
		1881	Kumla
		1884	Nora
		1885	Lindesberg
		1882	Askersund
18004LA	Karlskoga	1883	Karlskoga
		1760	Storfors
		1862	Degerfors
19001LA	Västerås	1980	Västerås
		1907	Surahammar
		1961	Hallstahammar
		1981	Sala
19002LA	Fagersta	1982	Fagersta
		1904	Skinnskatteberg
		1962	Norberg
19003LA	Köping	1983	Köping
		1960	Kungsör
		1984	Arboga
20001LA	Vansbro	2021	Vansbro
20002LA	Malung	2023	Malung
20003LA	Älvdalen	2039	Älvdalen
20004LA	Mora	2062	Mora
		2034	Orsa
20005LA	Falun	2080	Falun
		2031	Rättvik

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner
		2081 Borlänge
		2026 Gagnef
		2029 Leksand
		2082 Säter
20007LA	Avesta	2084 Avesta
		2083 Hedemora
20008LA	Ludvika	2085 Ludvika
		1864 Ljusnarsberg
		2061 Smedjebacken
21001LA	Hofors	2104 Hofors
21002LA	Ljusdal	2161 Ljusdal
21003LA	Gävle	2180 Gävle
		0319 Älvkarleby
		2181 Sandviken
		2101 Ockelbo
21004LA	Söderhamn	2182 Söderhamn
21005LA	Bollnäs	2183 Bollnäs
		2121 Ovanåker
21006LA	Hudiksvall	2184 Hudiksvall
		2132 Nordanstig
22001LA	Ånge	2260 Ånge
22002LA	Härnösand	2280 Härnösand
22003LA	Sundsvall	2281 Sundsvall
		2262 Timrå
22004LA	Kramfors	2282 Kramfors
22005LA	Sollefteå	2283 Sollefteå
22006LA	Örnsköldsvik	2284 Örnsköldsvik
23001LA	Strömsund	2313 Strömsund
23002LA	Åre	2321 Åre
23003LA	Härjedalen	2361 Härjedalen
23004LA	Östersund	2380 Östersund
		2303 Ragunda
		2305 Bräcke
		2309 Krokoms
		2326 Berg
24001LA	Storuman	2421 Storuman
24002LA	Sorsele	2422 Sorsele
24003LA	Dorotea	2425 Dorotea
24004LA	Vilhelmina	2462 Vilhelmina
24005LA	Åsele	2463 Åsele

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
24006LA	Umeå	2480	Umeå
		2401	Nordmaling
		2403	Bjurholm
		2404	Vindeln
		2409	Robertsfors
		2460	Vännäs
		2481	Lycksele
24007LA	Lycksele	2418	Malå
24008LA	Skellefteå	2482	Skellefteå
		2417	Norsjö
25001LA	Arvidsjaur	2505	Arvidsjaur
25002LA	Arjeplog	2506	Arjeplog
25003LA	Jokkmokk	2510	Jokkmokk
25004LA	Överkalix	2513	Överkalix
25005LA	Kalix	2514	Kalix
25006LA	Övertorneå	2518	Övertorneå
25007LA	Pajala	2521	Pajala
25008LA	Gällivare	2523	Gällivare
25012LA	Älvsbyn	2560	Älvsbyn
25009LA	Luleå	2580	Luleå
		2581	Piteå
		2582	Boden
		2583	Haparanda
25010LA	Haparanda	2583	Haparanda
25011LA	Kiruna	2584	Kiruna

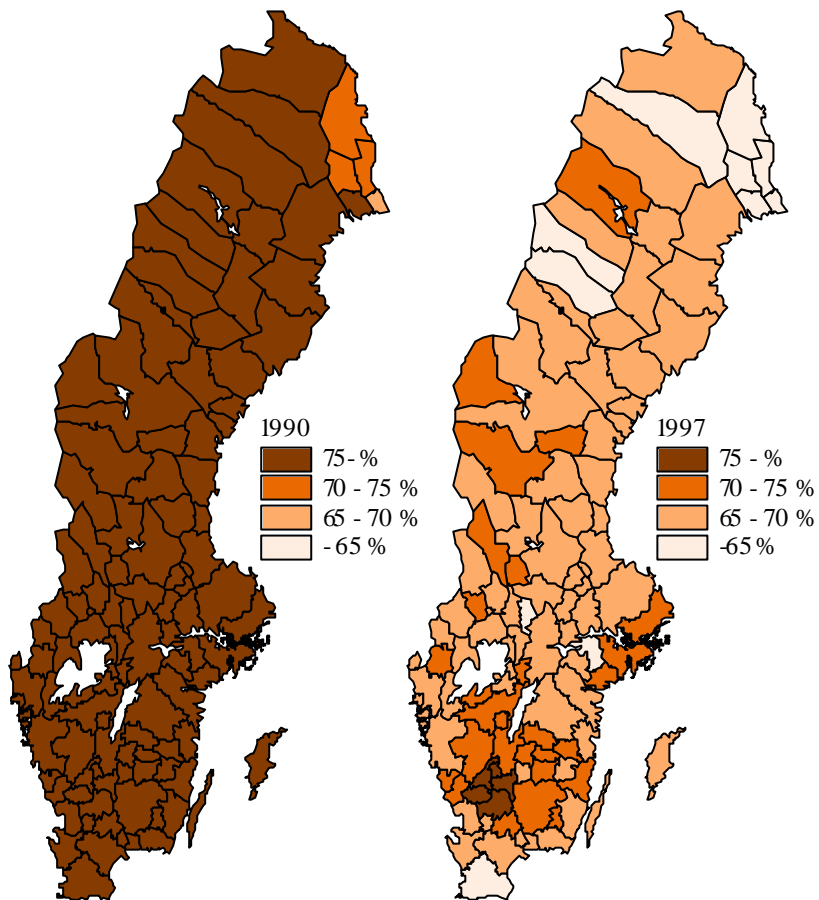
Bilaga 3

Figur 1: Sysselsättningsutveckling på lokala arbetsmarknader 1990–1993 och 1993–1997.



Källa: SCB, ÅRSYS och RAMS

Figur 2: Förvävsgrad, andel förvärvsarbetande 16-64 år på lokala arbetsmarknader 1990 och 1997



Källa: SCB, ÅRSYS och RAMS