

4 Regional näringslivsutveckling – lokala tillväxtmiljöer i en global ekonomi

I detta kapitel analyseras näringslivets omstrukturering under senare decennier. I synnerhet behandlas tjänstesektorn och det lokalt baserade näringslivet mer detaljerat än vad som är vanligt vid mer traditionella branschanalyser. Vidare analyseras orsakerna bakom utvecklingen i olika regiontyper. Förutom strukturella förhållanden, som den lokala marknadens storlek eller arbetskraftens utbildningsnivå, uppmärksammas skillnader mellan olika regioner när det gäller mer dynamiska faktorer. Hit hör exempelvis företagets och den lokala arbetsmarknadens förmåga till flexibel anpassning liksom förmågan att ta till sig och använda ny teknik. Kapitlet avslutas med en diskussion om entreprenörskapets roll och det s k sociala kapitalets betydelse för utvecklingen.

4.1 Strukturomvandling under senare decennier

Trots de förhållandevis stabila geografiska mönstren vid regional tillväxt och sysselsättningsutveckling, så finns det betydande skillnader mellan utvecklingen under de tre senaste decennierna å ena sidan, och utvecklingen under 1950- och 1960-talet å andra.

4.1.1 Förskjutningar mellan näringsgrenar

Det faktum att sysselsättningen på ett markant sätt förskjutits mellan näringsgrenar innebär att betingelserna för att bedriva ekonomisk verksamhet i olika delar av landet förändrats. De s.k. primärnäringsarna, 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 bedrevs på landsbygden har en stor del av sysselsättningsbasen för den mest glesa bosättningen försvunnit.

Inom 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.

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 i kombination 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 följde därav stimulerade ekonomin ytterligare. Tillverkningsindustrins sysselsättning nådde alltså sin höjdpunkt redan 1965. Sedan dess har det en kraftig tillbakagång skett i dessa sektorer.

Under 1970- och 1980-talet var de främst den s.k. tertiära sektorn som expanderade sysselsättningsmässigt. Under 1970-talet främst i offentlig regi, senare mer i form av privat tjänsteproduktion. I dag arbetar nära 80 procent av de sysselsatta i Sverige inom någon typ av tjänstenäring. Till skillnad från tidigare var 1970-talets expansion inte knuten till vissa platser, utan den var i stort sett proportionell i förhållande till hur befolkningen fördelade sig. Därmed kunde också den tidigare snabba koncentrationen av sysselsättning och befolkning bromsas upp. Den offentliga expansionen dolde 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 och riktade statliga subventioner till de krisdrabbade delarna av näringslivet. Industritödspolitik och den därpå följande devalveringspolitiken kunde för en period bromsa tempot i omvandlingen, men knappast förändra färdriktningen.

Allt oftare ser man i dag referenser till begreppet den nya ekonomin som en beteckning på det strukturskifte som pågår. Ekonomins förändring under de senaste årtiondena har inneburit 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 företagen lokaliseras efter delvis andra principer.

Många förknippar sålunda det nya tjänstesamhället med i första hand verksamheter som t.ex. IT-företag, konsulter och finansmäklare. Förvisso är dessa företag av stor och ökande vikt för Sveriges ekonomiska utveckling, men om vi studerar antalet sysselsatta inom tjänstenäringen svarar just dessa branscher för bara en bråkdel av de anställda. IT-relaterade tjänsteföretag i Sverige sysselsätter ca 130 000 personer, vilket motsvarar drygt tre procent av den samlade sysselsättningen. Flest sysselsatta återfinns i stället inom olika typer av lokal serviceproduktion såsom bilverkstäder, lokalvård, handel, sjukvård, undervisning m.m.

Det råder en stor begreppsförvirring vad gäller tjänstesamhällets struktur och drivkrafter. En viktig orsak är att kategoriseringen av tjänsteproduktionen fortfarande är outvecklad. Debatten kring tjänstesamhällets framväxt har därför ofta varit onyanserad. En ensidig fokusering på kunskapsintensiv tjänsteproduktion har dessutom medfört att övriga tjänster hamnat i skymundan. Utan en mer nyanserad bild av tjänstesamhället riskerar vi att inte ta tillvara på den utvecklingspotential som finns, eftersom nödvändiga kompetensbehov och institutionella ramverk för sektorn inte uppmärksammas tillräckligt.

4.1.2 Ny branschindelning för tjänstesamhället

För utredningens räkning har ett försök att analysera i första hand tjänstesektorns utveckling i samtliga lokala arbetsmarknader genomförts. Tillvägagångssätt och resultat redovisas utförligare i rapport 18.¹ Analysen bygger på en ny typ av näringslivsindelning som illustrerar näringslivets och tjänstesektorns utveckling ur nya perspektiv.²

Indelningen omfattar totalt sex olika huvudkategorier eller verksamhetsgrupper: råvaruutfångst, tillverkning, varudistribution, kollektiva bastjänster, serviceproduktion och spindleri. Dessa sex huvudkategorier består i sin tur av 24 olika verksamhetstyper, varav 19 omfattar olika typer av tjänsteproduktion (se tabell 4.1). Indelningen bygger på att verksamheter har grupperats utifrån ledningsmässiga, kompetensmässiga och marknadsmässiga likheter. Exempelvis här förs så vitt skilda verksamheter som bilreparatörer, plåtslagare, lokalvårdare och

¹ Rapport 18: Tjänstesamhällets lokala dynamik

² Indelningen av tjänstesektorn bygger på Eric Giertz bok *Kompetens för tillväxt*

hemtjänst till en kategori, vilken inkluderar alla manuella tjänster som måste utföras på den lokala marknad där tjänsterna efterfrågas.

Tabell 4.1 Ny näringslivsindelning

| Verksamhetstyper |
|--|
| A1 Råvaruutfångst |
| B Tillverkning |
| B1 Legotillverkning |
| B2 Personalintensiv processtillverkning |
| B3 Kapitalintensiv processtillverkning |
| B4 Montering |
| C Varudistribution |
| C1 Godstransport |
| C2 Omlastning |
| C3 Detaljhandel |
| D Kollektiva bastjänster |
| D1 Myndighetsutövning |
| D2 Institutionell tjänsteproduktion |
| D3 Abonnentrelaterad förvaltning |
| E Serviceproduktion |
| E1 Lokal manuell tjänsteproduktion |
| E2 Kunskapsintensiv uppdragsverksamhet |
| E3a Lokala serviceinrättningar (ingår i E3 Platsbunden konsumentservice) |
| E3b Omsorg (se ovan) |
| E3c Sjuk- och hälsovård (se ovan) |
| E3d Persontransporter (se ovan) |
| E4 Uthyrning |
| E5 Undervisning |
| E6 Distanssupport |
| E7 Artisteri |
| F Spindleri |
| F1 Förläggning |
| F2 Kedjeorganiserade |
| F3 Mäklari |

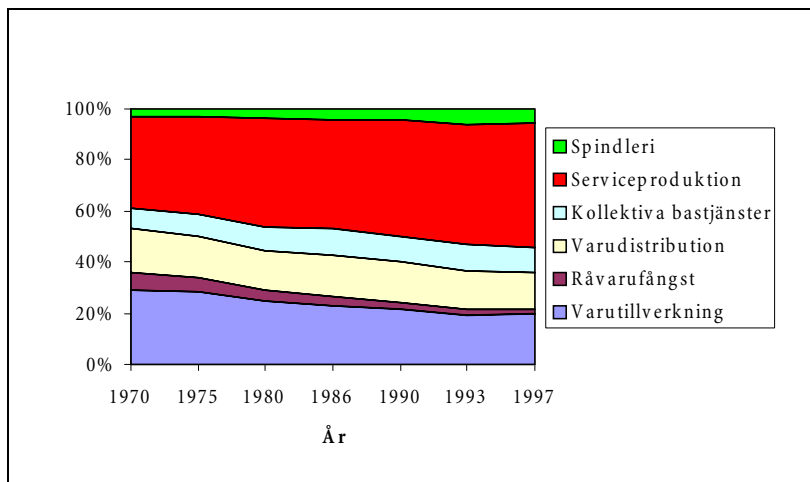
Källa: Rapport 18

Mellan 1970 och 1997 försvann närmare 450 000 arbetstillfällen inom varutillverkning och råvaruutfångst. Tillsammans sysselsatte dessa sektorer närmare 800 000 personer.

Inom serviceproduktion – vård och omsorg, undervisning, konsult- och restaurangverksamhet etc. – ökade sysselsättningen under motsvarande period med drygt 500 000 personer. Inom spindleri – finansmäklari, bokförläggare, totalentreprenörer etc. – var motsvarande ökning drygt 100 000. Totalt sysselsattes närmare 1,8 miljoner människor i serviceproduktion 1997.

Varutillverkning och råvaruutfångst svarade tillsammans för drygt 20 procent av sysselsättningen 1997, medan närmare hälften av de sysselsatta i Sverige återfanns i olika former av serviceproduktion. Sysselsättningsökningen inom tjänstenäringarna har varit särskilt snabb inom spindleri (+119 %) och serviceproduktion (+44 %).

Figur 4.1: Andel sysselsatta inom olika verksamhetstyper, 1970 till 1997



Källa: Rapport 18

4.2 Regional näringslivsstruktur

4.2.1 Regional specialisering: vilket näringsliv finns var?

En översiktlig bild av hur näringslivets sammansättning skiljer sig mellan regioner får man genom att beräkna s.k. specialiseringsindex. Man jämför då regionernas andel av sysselsättningen i specifika verksamhetstyper med deras andel av den totala sysselsättningen. I de fall regionen har en större andel av sysselsättningen i en specifik

verksamhetstyp än regionens andel av den totala sysselsättningen, kan regionen sägas vara specialiserad på verksamhetstypen (se tabell 4.2).

Tabell 4.2: Specialiseringsindex över regioners position i olika verksamhetstyper³

| | Storstäder | Regionala centrum | Storindustri- och bruksorter | Små/medelstora regioner med flersidig näringsstruktur | Norra glesbygden och landsbygd |
|-------------------------------------|------------|-------------------|------------------------------|---|--------------------------------|
| Råvaruutfångst | 0,40 | 1,15 | 1,13 | 1,69 | 3,25 |
| Tillverkning | 0,73 | 1,09 | 1,63 | 1,32 | 0,65 |
| Godstransport | 1,05 | 0,99 | 0,65 | 0,93 | 1,29 |
| Omlastning | 1,37 | 0,88 | 0,50 | 0,62 | 0,42 |
| Detaljhandel | 0,99 | 1,01 | 0,86 | 1,02 | 1,14 |
| Myndighetsutövning | 1,16 | 1,00 | 0,61 | 0,68 | 0,97 |
| Institutionell tjänsteproduktion | 1,01 | 1,02 | 0,55 | 1,14 | 1,08 |
| Abonnentrelaterad förvaltning | 1,09 | 0,95 | 0,72 | 0,98 | 1,27 |
| Lokal manuell tjänsteproduktion | 0,97 | 1,02 | 1,40 | 0,91 | 1,02 |
| Kunskapsintensiv uppdragsverksamhet | 1,53 | 0,77 | 0,45 | 0,47 | 0,48 |
| Platsbunden konsumentservice | 0,93 | 1,04 | 0,96 | 1,07 | 1,26 |
| Uthyrning | 1,14 | 0,91 | 0,85 | 0,97 | 0,87 |
| Undervisning | 0,93 | 1,07 | 0,92 | 1,00 | 1,17 |
| Spindleri | 1,50 | 0,75 | 0,44 | 0,56 | 0,65 |

Källa: Rapport 18

Den verksamhetstyper som är mest överrepresenterad (dvs. index överstiger 1) i storstadsregionerna är kunskapsintensiv uppdragsverksamhet (IT-konsulter, arkitekter, finansiell rådgivning, organisationskonsulter etc.) samt spindleri (researrangörer, fastighetsförvaltare, arbetsförmedlingar, försäkringsverksamhet etc.). Båda dessa verksamhetstyper har ett utpräglat urbant lokaliseringsmönster.

När det specifikt gäller IT-relaterad verksamhet sysselsatte 46 procent av det totala antalet anställda i landet 1997, enbart i Stockholmsregionen. Detta motsvarade knappt 7 procent av den totala sysselsätt-

³ Specialiseringsindexet är framräknat genom att LA-regionens andel av sysselsättningen i verksamhetstypen dividerat med LA-regionens andel av den totala sysselsättningen i landet. En kvot under 1 visar att den aktuella verksamheten är underrepresenterad i regionen, medan en kvot över 1 visar att den är överrepresenterad.

ningen i regionen, vilket kan jämföras med motsvarande andel för flertalet övriga delar av landet, som varierar mellan en och ett par procent.⁴

Storstadsregionerna är även tydligt överrepresenterade inom omlastning. En stor del av omlastningsverksamheten, dvs. primärt den lossning och lastning av fysiska varor som sker vid hamnar, flygplatser, åkeriterminaler etc., är lokaliserad i de stora städerna. Detta indikerar de befolkningstäta regionernas behov av, och roll i, import och export av varor.

De regioner som ingår i gruppen regionala centrum har det minst särpräglade specialiseringsmönstret. I denna regiontyp finns de flesta verksamhetstyper representerade ungefär i samma proportion som i landet som helhet (dvs. specialiseringsindex avviker i de flesta fall inte från 1). Undantaget är de just två branscher som nämndes ovan – kunskapsintensiv uppdragsverksamhet respektive spindleri – där storstadsdominansen är så påtaglig att samtliga övriga regionstyper uppvisar specialiseringsindex klart under 1.

Regionstypen storindustri- och bruksorter är naturligt nog starkt specialiserad inom tillverkning, men även inom verksamhetstypen lokal manuell tjänstproduktion. Gruppen små och medelstora regioner med flersidig industristruktur präglas i första hand av råvaruutfångst och i andra hand av tillverkning.

Gruppen norra glesbygden och landsbygd har en stark tyngdpunkt i råvaruutfångst, men även i verksamhetstyperna abonnentrelaterad förvaltning platsbunden konsumentservice. Drygt 30 procent av sysselsättningen inom råvaruutfångst återfinns i små LA-regioner som landsbygden och norra glesbygden, trots att dessa regioner bara står för drygt 15 procent av den totala sysselsättningen i landet.

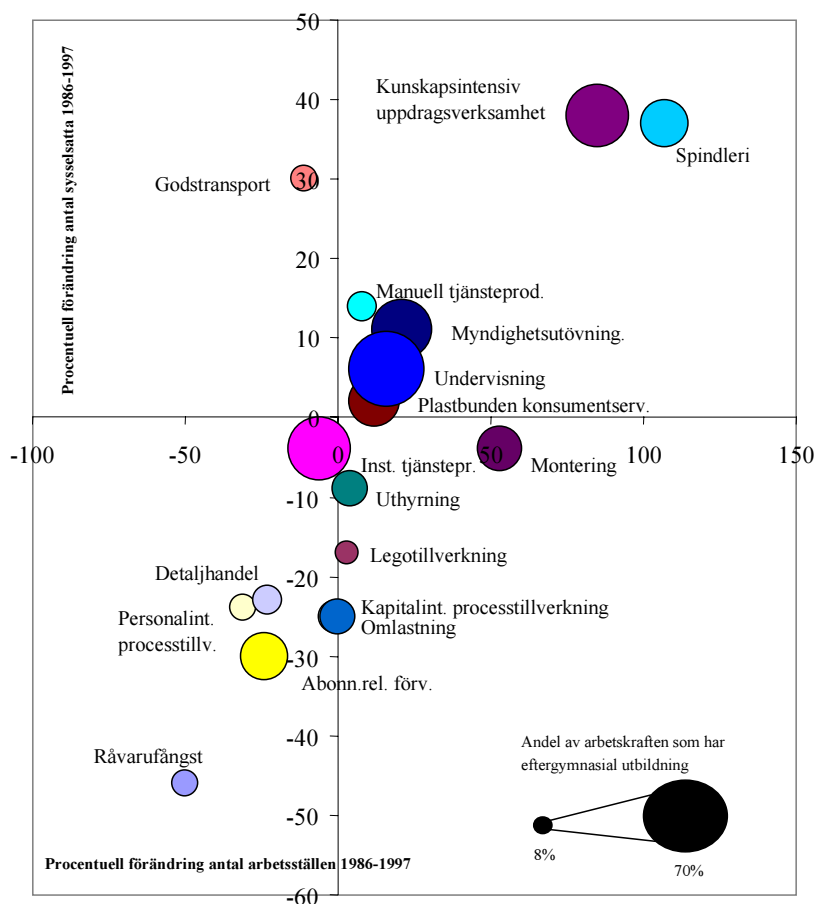
4.2.2 Regional näringslivstillväxt: var växer nya verksamheter?

Av figur 4.2 framgår hur olika verksamhetstyper utvecklats sedan mitten av 1980-talet, vad gäller såväl gällande antalet sysselsatta som antalet arbetsställen. Verksamheter som har tillväxt både i sysselsättning och arbetsställen, dvs. figurens övre högra del, karakteriseras av en betydande utvecklingsdynamik. På motsvarande sätt kan verksamheter med en tillbakagång i sysselsättning och arbetsställen, dvs. figurens nedre vänstra hörn, sägas präglas av betydande förändringar, vilket antingen kan ha orsakats av produktionsutslagning till följd av minskad efterfrågan eller av kraftiga rationaliseringar inom produktionen. I figurens

⁴ Rapport 12, Det digitala IT- samhället

vänstra övre hörn består av verksamheter med en ökande sysselsättning, men samtidigt pågår en utslagning av mindre arbetsställen, dvs. en tilltagande storföretagsdominans. I figurens nedre högra hörn, dvs. verksamheter med en tillbakagång i sysselsättning men en ökning i antal arbetsställen, återfinns verksamhetstyper som genomgår en tilltagande decentraliseringsfas samtidigt som sysselsättningen minskar.

Figur 4.2: Utvecklingen av anställda och arbetsställen inom respektive verksamhetstyp 1986–1997 i procent



Källa: Rapport 18

Det är framför allt två verksamhetstyper, kunskapsintensiv uppdragsverksamhet och spindleri, som under perioden 1986 till 1997 utmärker sig med en betydande tillväxt i sysselsättning och tillkomst av nya arbetsställen. Dessa två förknippas tydligast med en positiv utveck-

lingsdynamik under perioden. Därutöver är det enbart godstransporter som under perioderna 1986–1993 och 1993–1997 uppvisar en betydande sysselsättningsökning. Samtliga tre är överrepresenterade i storstäderna.

Övriga verksamhetstyper som under perioden 1986–1997 utmärker sig med en tillväxt vad gäller både sysselsättning och tillkomst av nya arbetsställen är manuell tjänsteproduktion, myndighetsutövning, undervisning och platsbunden konsumentservice. Utmärkande för verksamhetstyper med en positiv utveckling ur sysselsättningssynpunkt är således att de tillhör tjänstesektorn samt att ingen av de traditionella näringarna, dvs. råvaruutfångst och tillverkning, återfinns i gruppen. Det innebär också att av de sex verksamhetstyper som här bedömts ha en positiv utvecklingsdynamik är fyra präglade av serviceproduktion. Av verksamhetstyperna tillhörande gruppen service är det bara en, uthyrning, som har en negativ sysselsättningsutveckling (-9 %).

Råvaruutfångst uppvisar under perioderna 1986–1993 och 1993–1997 en utveckling som vittnar om betydande strukturrationaliseringar. Mellan 1986 och 1997 minskar sysselsättningen med 46 procent och antalet arbetsställen med 50 procent. Även verksamhetstyperna inom kategorin varutillverkning uppvisar en betydligt lägre sysselsättning. Skillnaderna inom gruppen är dock stora. Medan personalintensiv processtillverkning är den verksamhetstyp som minskar mest både i sysselsättning (-24 %) och i antal arbetsställen (-31 %), är utvecklingen inom montering mindre dramatisk. Samtidigt som sysselsättningen minskar med 4 procent, ökar antalet arbetsställen mellan 1986–1997 med 53 procent. Det visar att verksamhetstypen under perioden genomgått en betydande decentraliseringsfas, där produktionen i dag bedrivs på fler produktionsenheter. Sannolikt är detta ett resultat av en kombination av avknoppningar (s.k. out-sourcing), uppdelning av större företag på flera självständiga enheter, samt nyetableringar. Efter spindleri och kunskapsintensiv uppdragsverksamhet är ökningen i antalet arbetsställen störst inom montering. Övriga delar av gruppen varutillverkning har minskat i sysselsättningstermer – legotillverkning (-17 %) och kapitalintensiv processtillverkning (-25 %) – medan däremot antalet arbetsställen i det närmaste har varit konstant under perioden.

En annan grupp som uppvisar stora variationer är varudistribution. Gruppen omfattar såväl godstransporternas starka tillväxt (+30 %) som omlastningsverksamhetens drastiska minskning (-25 %). Även detaljhandeln har under perioden 1986–1997 minskat i sysselsättning (-23 %) samtidigt som antalet arbetsställen minskat (-23 %). Utvecklingen tyder på en betydande strukturrationalisering inom detaljhandeln, medan godstransporternas starka tillväxt tyder på ett växande behov av att

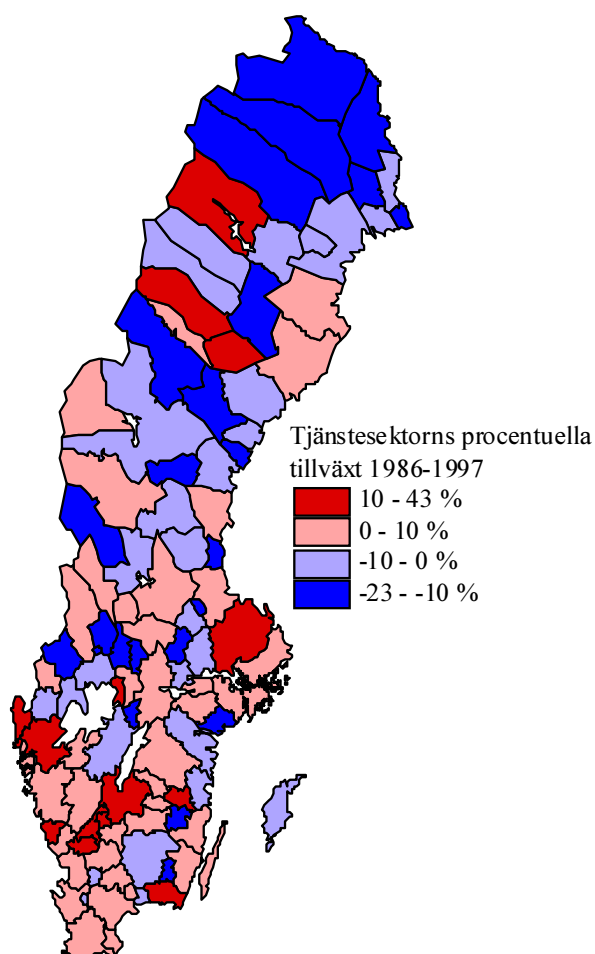
transportera och förflytta fysiska varor. I internationaliseringens och specialiseringens fotspår ökar behovet av att transportera både insatsvaror och slutprodukter till kunder och användare. Det ökade transportbehovet har dock inte slagit igenom på sysselsättningen inom omlastningsverksamheten. Antalet sysselsatta vid hamnar, flygplatser, åkerterminaler, postterminaler, centrallager etc. har minskat, trots att de transporterade volymerna ökar. Det indikerar vilka stora möjligheter till rationaliseringar som funnits inom sådan verksamhet.

Inom gruppen kollektiva bastjänster har tillväxten varit störst inom myndighetsutövning. Myndighetsutövning tillhör verksamhetstyperna med dynamisk utveckling, vilket innebär tillväxt har skett både i sysselsättning och arbetsställen. Medan sysselsättningen mellan 1986 och 1997 ökade med 11 procent var motsvarande ökning av antalet arbetsställen 21 procent. Mest omfattande har sysselsättningsminskningen varit inom abonnentrelaterad förvaltning. Sysselsättningen inom verksamheter som elverk, gasverk, radio- och tevesändning m.m. har under perioden 1986–1997 minskat med 30 procent samtidigt som antalet arbetsställen minskat med 24 procent.

4.2.3 Tjänstesamhällets ojämna geografi

Endast tio av totalt 106 lokala arbetsmarknader i Sverige uppvisar en positiv sysselsättningsutveckling inom varutillverkning, medan motsvarande uppgift för tjänstesektorn är 53. Utvecklingen innebär att alltfler regioner för sin tillväxt kommer att vara beroende av tjänstesektorns utveckling.

Figur 4.3: Tjänstesektorns procentuella tillväxt 1986–1997



Källa: Rapport 18

Av figur 4.3 framgår att stora delar av norra Sverige haft en minskad sysselsättning även inom tjänsteproduktion, medan det omvända gäller för i första hand storstadsregionerna och övriga delar av södra Sverige. Framför allt har en kraftig sysselsättningsminskning ägt rum i norra glesbygden. Många jobb har också försvunnit i landsbygdsdominerade orter och bruksorter. Tjänstesektorn växer snabbast i storstadsregionerna samt stor- och småindustriorterna.

Tabell 4.3: Sysselsättningsutveckling inom tjänstesektorn i olika regiontyper

| <i>F-region</i> | <i>Antal sysselsatta 1997</i> | <i>Regionens andel av sysselsättning i tjänstesektorn 1997</i> | <i>Andel av sysselsättning i regionen 1997</i> | <i>Förändring i sysselsättning 86-97 (%)</i> |
|---|-------------------------------|--|--|--|
| Stockholm | 736 785 | 26 | 89 | 6,4 |
| Göteborg | 291 892 | 10 | 80 | 3,8 |
| Malmö | 198 840 | 7 | 80 | 3,2 |
| Regionala centrum | 1 070 745 | 37 | 76 | 2,2 |
| Norra glesbygden | 53 937 | 2 | 81 | -9,0 |
| Små/medelstora regioner med flersidig näringsstruktur | 298 839 | 10 | 71 | 3,4 |
| Storindustriorter | 105 160 | 4 | 68 | 6,5 |
| Småindustriorter | 36 324 | 1 | 54 | 4,6 |
| Landsbygdsdominerade orter | 63 839 | 2 | 80 | -3,7 |
| Bruksorter | 7 570 | 0 | 46 | -6,6 |
| <i>Summa</i> | <i>2 863 931</i> | <i>100</i> | <i>78</i> | <i>3,4</i> |

Källa: Rapport 18

Tjänstesektorn är särskilt dominerande i Stockholmsregionen. Närmare 9 av 10 anställda arbetar där inom någon form av tjänsteproduktion. Tjänstesektorn är även viktig i de övriga storstäderna, i norra glesbygden och i landsbygdsdominerade orter, där 8 av 10 arbetar inom tjänstesektorn.

I tre av tjänstesektorerna uppvisar alla regiontyper en tillbakagång i sysselsättningen: omlastning, detaljhandel och abonnentrelaterad förvaltning. Inom dessa tre tjänster pågår en omfattande strukturrationalisering. I många tjänstesektorer följer utvecklingen i de olika regiontyperna varandra, förutom i lokal manuell tjänsteproduktion och uthyrning. Inom uthyrning ökade sysselsättningen markant i norra glesbygden och landsbygden samt i små och medelstora regioner, medan den sjönk bland övriga regiontyper. Detta är till stor del en följd av de satsningar på turism som gjorts i denna typ av regioner.

Tabell 4.4: Sysselsättningsutveckling i olika tjänstesektorer 1986–1997

| | Antal sysselsatta i verksamhets-typer 1997 | Stor-städer | Region-ala centra | Storindustri- och bruksorter | Små/medel-stora regioner med fler sidig näringsstruktur | Norra gles-bygden och landsbygd | Procentuell förändring 1986 -1997 |
|-------------------------------------|--|-------------|-------------------|------------------------------|---|---------------------------------|-----------------------------------|
| Godstransport | 126 706 | 52 | 26 | 7 | 11 | -6 | 30 |
| Omlastning | 146 891 | -21 | -27 | -34 | -31 | -52 | -25 |
| Detaljhandel | 234 424 | -19 | -25 | -30 | -24 | -28 | -23 |
| Myndighetsutövning | 150 325 | 8 | 14 | -2 | 16 | 2 | 11 |
| Institutionell tjänsteproduktion | 148 132 | -1 | -6 | -27 | 5 | -20 | -4 |
| Abonnentrelatera | 68 381 | -37 | -27 | -20 | -15 | -25 | -31 |
| d förvaltning | | | | | | | |
| Lokal manuell tjänsteproduktion | 372 249 | 32 | 10 | 64 | 2 | -22 | 14 |
| Kunskapsintensiv uppdragsverksamhet | 232 664 | 36 | 39 | 44 | 40 | 51 | 38 |
| Platsbunden konsumentservice | 844 669 | -3 | 3 | 6 | 9 | 4 | 2 |
| Uthyrning | 46 674 | -13 | -14 | -17 | 21 | 37 | -9 |
| Undervisning | 266 067 | 11 | 4 | -6 | 6 | 1 | 6 |
| Spindleri | 213 219 | 35 | 44 | 24 | 36 | 58 | 37 |
| Procentuell förändring 1986-1997 | 2 863931 | 5,3 | 2,2 | 5,5 | 3,4 | -6,2 | |

Källa: Rapport 18

Inom lokal manuell tjänsteproduktion – bilreparatörer, kontorsservice, frisörer, plåtslageri etc. – sker en betydande tillväxt i storindustri- och bruksorter. Under perioden 1986–1997 ökade sysselsättningen med 64 procent, vilket är betydligt mer än i övriga regiontyper. Utvecklingen är intressant med tanke på att lokal manuell tjänsteproduktion är kraftigt överrepresenterad i regiontypen – specialiseringskvoten är 1,4. Varför just lokal manuell tjänsteproduktion i stor utsträckning är lokaliserad – och tillväxer – i storindustri- och bruksorter är svårt att förklara.

Av de tjänstesektorer som är kraftigt koncentrerade till storstadsregionerna, så uppvisar kunskapsintensiv uppdragsverksamhet och spindleri en betydande tillväxt, medan den tredje, omlastning under perioden minskat sin sysselsättning med 21 procent. Denna minskning

är dock mindre än den som sker i andra regiontyper, vilket gör att de stora städerna behåller sin position inom verksamhetstypen. Den kraftigaste minskningen bland tjänstesektorerna i storstadsregionerna sker inom abonnentrelaterad förvaltning – elverk, gasverk, vattenverk, teleoperatörer etc. Sysselsättningsminskningen på 31 procent mellan 1986 och 1997 är betydligt mer omfattande än övriga regioners tillbakagång.

4.3 Vad bestämmer en regions näringslivsutveckling?

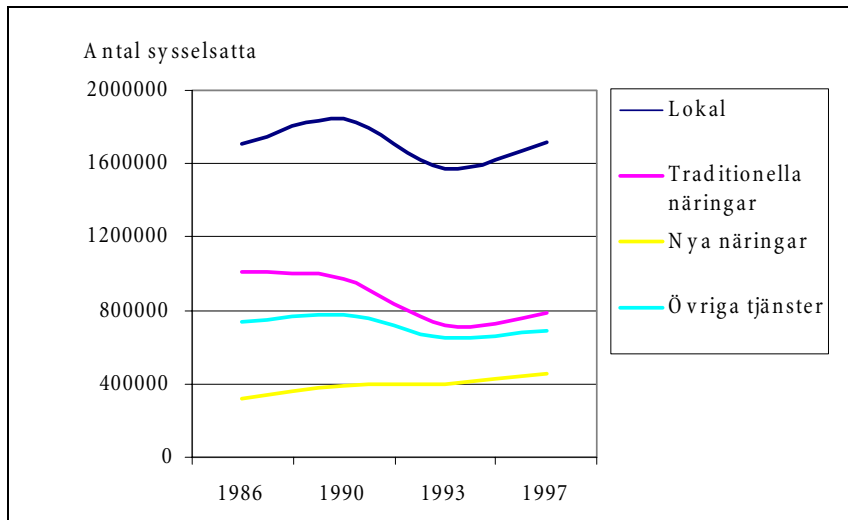
Det finns ingen enkel förklaring till varför näringslivet i olika regioner utvecklas olika. Utredningen har tidigare konstaterat att det finns ett uppenbart samband mellan grundläggande strukturella förhållanden, som t.ex. den lokala marknadens storlek eller tillgång till högre utbildning, och näringslivets tillväxt. Men det finns också skillnader mellan regioner med likartad struktur som måste tillskrivas andra faktorer såsom innovationsförmåga, flexibilitet, entreprenörsanda eller företagsklimat. I följande tre delavsnitt behandlas tre faktorer mer detaljerat: den lokala marknaden, kompetensnivåer och olika aspekter av flexibilitet.

4.3.1 Företagande för lokal marknad

Betydelsen av den lokala marknadens storlek understryks av det faktum att, också i en öppen och starkt internationaliserad ekonomi som den svenska, en stor del av sysselsättningen återfinns i verksamheter som riktar sig till den lokala marknaden. I detta avsnitt skall vi se närmare på denna ”lokala ekonomi” i Sveriges regioner. Såväl privata som offentliga tjänster utförs ofta för den lokala marknaden, och är därför till viss del beroende av den allmänna köp- respektive skattekraften i den egna regionen. För att förstå näringslivsutvecklingen i olika regioner är det intressant att veta hur stor del av sysselsättningen som är lokal till sin karaktär.

Till lokalt inriktade tjänster hör framför allt detaljhandel, lokal manuell tjänsteproduktion, platsbunden konsumentservice och undervisning. Tillsammans svarar dessa verksamheter för närmare 50 procent av sysselsättningen i landet! Sannolikt är dock det lokalt inriktade näringslivets omfattning betydligt större, eftersom även andra verksamhetstyper i varierande grad riktar sig till den lokala marknaden.

Figur 4.4: Antal sysselsatta i lokal ekonomi, traditionella näringar, nya näringar och övriga tjänster (1986–1997)



Källa: Rapport 18

I figur 4.4 har sysselsättningsutvecklingen i de fyra lokala verksamhetstyperna jämförts med motsvarande utveckling inom tre andra verksamhetstyper: traditionella näringar (tillverkning och råvaruutfångst), övriga tjänster och nya näringar. I den senare kategorin ingår kunskapsintensiv uppdragsverksamhet, artisteri och spindleri. Att dessa benämns som nya näringar beror på att de dels består av verksamheter som i mycket är nya för svensk ekonomi, t.ex. IT-konsulter, finansmäklare och producentbolag, och även av verksamheter som under senare år ofta funnit nya former. Det senare gäller t.ex. artistisk verksamhet – konstnärer, musiker, artister, idrottsutövare etc. – som alltid har funnits, men som under senare år professionaliserats och marknadsanpassats.

Andelen sysselsatta inom det som här kallas för lokal ekonomi har i princip varit konstant från mitten av 1980-talet fram till i dag (1997). Då som nu sysselsattes omkring 1,7 miljoner människor inom denna del av ekonomin. Jämfört med traditionella näringar som råvaruutfångst och tillverkning, har sysselsättningsutvecklingen inom verksamheter riktade mot den lokala ekonomin varit mer gynnsamma. Jämfört med nya näringar har utvecklingen varit sämre. De nya näringarna – kunskapsintensiv uppdragsverksamhet, artisteri och spindleri – är de enda som under hela perioden haft sysselsättningstillväxt, även under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Under perioden 1986–1997 har

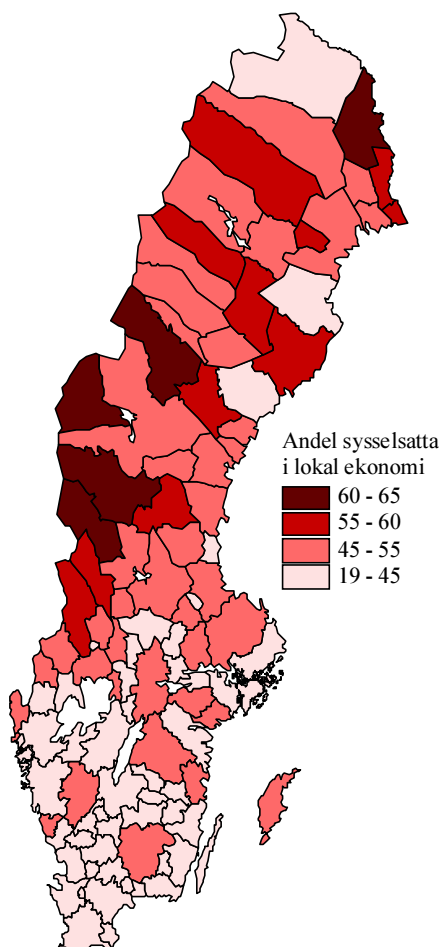
sysselsättningen ökat med 42 procent inom de nya näringarna, medan den antingen minskat eller varit konstant i övriga sektorer.

Variationen mellan olika LA-regioner vad gäller den lokala ekonomins storlek är stor, från 66 procent i Älvdalen till 20 procent i Gnosjö. De stora skillnaderna visar att dynamiken på den lokala arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan olika LA-regioner. Vissa regioner är i hög grad beroende av de tjänster som produceras för den lokala marknadens behov, medan andra utvecklar tjänster och produkter på en mer geografiskt vidsträckt marknad.

Regioner med en hög andel verksamheter inriktade på en lokal marknad kan i vissa fall ses som strukturellt svaga. Möjligheten att upprätthålla en hög sysselsättning baserad på lokal service bygger på att resurser kan tillföras regionen på annat sätt, t.ex. genom offentliga transfereringar. Även inflöde av privat kapital (turism, gränshandel), att företagen i regionen har en högre lönsamhet än företag i andra regioner eller att företag inom den lokala ekonomin kan överleva med en lägre lönsamhet än i andra regioner skapar förutsättningar för lokalt inriktade tjänster. Det senare skulle kunna vara möjligt eftersom t.ex. lokalkostnader, bostadspriser mm varierar mellan regioner.

Regioner med en stor andel sysselsatta inom verksamheter beroende av marknader utanför den lokala, kan i stället sägas vara konjunktur känsliga. Sysselsättningen i regionen är beroende av att företag och organisationer är kapabla att konkurrera på både nationella och internationella marknader.

Figur 4.5: Andel av de sysselsatta i olika LA-regioner som återfinns i verksamheter riktade mot den lokala ekonomin



Källa: Rapport 18

Av figur 4.5 framgår att näringslivet på ett antal lokala arbetsmarknader i norra Sverige är speciellt orienterat mot den lokala marknaden, medan det omvända förhållandet råder i Sveriges södra delar.

Av en jämförelse mellan olika regiontyper framgår även att i norra glesbygden och landsbygdsregioner så är mer än hälften av de anställda sysselsatta inom den lokala ekonomin. Det är också här som den största minskningen ägt rum. Medan andelen sysselsatta inom den lokala ekonomin för landet i sin helhet ökat med 0,3 procent har sysselsättningen

minskat med 10,3 respektive 5,6 procent i norra glesbygden och landsbygdsdominerade orter.

Tabell 4.4: Den lokala ekonomins betydelse i olika typregioner

| F-region | Antal sysselsatta 1997 | Regionens andel av sysselsättning inom lokal tjänstesektor 1997 | Andel av sysselsättning i regionen 1997 | Förändring i sysselsättning 86-97 (%) |
|---|------------------------|---|---|---------------------------------------|
| Stockholm | 360 323 | 21 | 43 | 1,1 |
| Göteborg | 164 911 | 10 | 45 | -0,1 |
| Malmö | 117 776 | 7 | 47 | 1,3 |
| Regionala centra | 681 804 | 40 | 49 | -0,4 |
| Norra glesbygden | 35 200 | 2 | 53 | -10,3 |
| Små/medelstora regioner med flersidig näringsstruktur | 202 501 | 12 | 48 | 1,4 |
| Storindustriorter | 77 796 | 5 | 50 | 10,5 |
| Småindustriorter | 25 833 | 2 | 38 | 0,9 |
| Landsbygdsdominerade orter | 45 663 | 3 | 57 | -5,6 |
| Bruksorter | 5 602 | 0 | 34 | -4,8 |
| Summa | 1 717 409 | 100 | 47 | 0,3 |

Källa: Rapport 18

Minst beroende av verksamheter som riktar sig mot den lokala ekonomin är bruksorter och småindustriorter. I bruksorter har andelen anställda inom den lokala ekonomin minskat med närmare 5 procent under perioden, trots en redan från början låg andel. Speciellt snabbt växer den lokala ekonomin inom storindustriorter. Trots en från början hög nivå har sysselsättningen mellan 1986-1997 ökat med drygt 10 procent.

4.3.2 Regionala kompetensprofiler

En faktor som allt mer betonas i diskussionen om vilka faktorer som gynnar regional näringslivsutveckling, är tillgången till kompetent arbetskraft. Kompetens är ett svårt begrepp, som inte enkelt kan fångas via uppgifter om t.ex. formella utbildningsnivåer. I senare avsnitt kommer betydelsen av erfarenhetsbaserad, tyst kunskap att diskuteras. Här skall vi dock fokusera på regionala skillnader i utbildningsnivå.

Kompetensstrukturen skiljer sig åt mellan olika verksamhetstyper, och därmed mellan regioner. Man kan också säga att kompetensstrukturen skiljer sig mellan olika regioner, vilket skapar olika förutsättningar för deras näringsliv. Den högsta andelen sysselsatta med hög formell

kompetens återfinns inom undervisning, där nära 70 procent av de anställda har eftergymnasial utbildning. Andra verksamhetstyper med hög formell kompetens på de anställda är institutionell tjänsteproduktion (51 %), kunskapsintensiv uppdragsverksamhet (48 %) och myndighetsutövning (47 %). Lägst formell kompetensnivå hittar vi bland de anställda inom råvaruutfångst (9 %), godstransporter (9 %), detaljhandel (11 %) och lokal manuell tjänsteproduktion (13 %).

Utvecklingen mellan 1986 och 1997 är entydig i det att andelen med eftergymnasial utbildning har ökat kraftigt. År 1986 hade 19 procent av de anställda eftergymnasial utbildning, mot 29 procent 1997. Ökningen omfattar alla verksamhetstyper, men är mest framträdande inom kunskapsintensiv uppdragsverksamhet, myndighetsutövning, institutionell tjänsteproduktion och spindleri.

En analys av de anställdas kompetensprofil visar att den formella kompetensen i hög grad är koncentrerad till Sveriges stora städer. I samtliga verksamhetstyper är andelen med eftergymnasial utbildning högre i landets storstadsregioner än i övriga regioner. Totalt har ca 35 procent av de anställda i landets storstadsregioner eftergymnasial utbildning. Lägst andel har regiontypen storindustri- och bruksorter, där blott var femte anställd har eftergymnasial utbildning.

Tabell 4.5: Andel av de anställda som har eftergymnasial utbildning 1997

| | Storstäder | Regionala centrum | Storindustri- och bruksorter | Små/medelstora regioner med flersidig näringsstruktur | Norra glesbygden och landsbygd | Total andel |
|-------------------------------------|------------|-------------------|------------------------------|---|--------------------------------|-------------|
| Råvaruutfångst | 13 | 9 | 8 | 8 | 10 | 9 |
| Tillverkning | 26 | 15 | 14 | 11 | 8 | 17 |
| Godstransport | 16 | 6 | 3 | 4 | 5 | 10 |
| Omlastning | 23 | 14 | 9 | 11 | 10 | 18 |
| Detaljhandel | 15 | 10 | 8 | 7 | 8 | 11 |
| Myndighetsutövning | 53 | 44 | 38 | 39 | 38 | 47 |
| Institutionell tjänsteproduktion | 56 | 50 | 36 | 45 | 43 | 51 |
| Abonnentrelaterad förvaltning | 36 | 26 | 19 | 25 | 17 | 29 |
| Lokal manuell tjänsteproduktion | 17 | 12 | 11 | 10 | 10 | 13 |
| Kunskapsintensiv uppdragsverksamhet | 52 | 46 | 40 | 38 | 35 | 48 |
| Platsbunden konsumentservice | 35 | 32 | 28 | 27 | 24 | 32 |
| Uthyrning | 21 | 14 | 7 | 12 | 12 | 16 |
| Undervisning | 72 | 71 | 67 | 68 | 64 | 70 |
| Spindleri | 35 | 23 | 19 | 20 | 20 | 29 |
| Total andel | 35 | 27 | 21 | 22 | 22 | 29 |

Källa: Rapport 18

4.3.3 Flexibla regioner?

Strukturella faktorer, som den lokala marknadens storlek eller arbetskraftens utbildningsnivå, kan bara förklara en del av den regionala utvecklingen. Inte minst återstår att söka orsakerna till varför näringslivet trots likartade grundläggande förutsättningar ändå utvecklas olika. Här handlar det mer om mer subtila och svårfångade faktorer, som lokal företagskultur, näringslivsklimat, historiska traditioner, socialt kapital etc.

I likhet med vad vi så konstaterade tidigare beror inte näringslivets långsiktiga konkurrenskraft i första hand på kostnadsskillnader av olika slag. I stället handlar det om företagens eller näringslivets innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till ständigt lärande.

Det är uppenbart att förmågan att ständigt anpassa sig till nya marknadssituationer samt att ta till sig och omsätta ny kunskap i nya produkter samt tjänster blir allt viktigare i takt med att vi fått en mer svår-

förutsägbar och turbulent marknad. Ekonomins internationalisering tillsammans med en snabb kunskaps- och teknikutveckling innebär exempelvis att livslängden för många produkter blir allt kortare. Kraven ökar således såväl på det enskilda företaget som på ekonomin i sin helhet att ständigt lära om, lära nytt och fortgående anpassa sig till ständigt nya förutsättningar.

Förmåga att organisera, eller kanske snarare att ständigt organisera om, verksamheter, ta till sig och omsätta ny kunskap är också i hög grad knutna till förhållanden i det enskilda företaget eller den lokala miljö företaget befinner sig i.

Att mäta flexibilitet

Vilka företag eller miljöer som kan betraktas som mer eller mindre flexibla respektive mer eller mindre innovativa är naturligtvis en utomordentligt komplex fråga att analysera och ge svar på. I rapport 14 görs emellertid ett försök att ge dessa inte helt entydiga begrepp en mer handfast innebörd genom att mäta ett antal faktorer som på olika sätt beskriver företagens förmåga till flexibel anpassning. De skillnader man i dessa avseenden kan observeras mellan olika regioner kan i sin tur kopplas till förhållanden i den specifika regionala miljön. De mått på flexibilitet som används i studien beskriver fyra typer av indikatorer:

- Samverkan med andra aktörer
- Användning av IT
- Innovationsförmåga
- Arbetsorganisationens förmåga till flexibel anpassning

I dessa termer görs sedan jämförelser av näringslivets flexibilitet mellan lokala arbetsmarknader med dels olika grundläggande förutsättningar och dels med likartade grundläggande förutsättningar. Dessutom studeras även ett antal typfallsregioner, vilka representerar diversifierade storstadsregioner (Stockholm), strukturomvandlingsregioner (Karlskrona/Ronneby), småskaliga företagarregioner (Gnosjö/-Värnamo/Gislaved), storskaliga industriregioner (Bergslagen) samt slutligen glesbygdsregioner (Norrlands inland).

Störst skillnader i flexibilitet kan konstateras mellan företag i storstadsregioner och glesbygdsregioner. Storstadsregionerna uppvisar generellt en större förmåga till flexibilitet, nästan oavsett utifrån vilket perspektiv man betraktar näringslivets anpassningsförmåga.

Utredningens studie tyder också på att skillnader i näringslivets förmåga till flexibilitet är en förklaring till varför näringslivet inom lokala arbetsmarknader med likartade grundläggande förutsättningar

utvecklas olika. Det finns ett tydligt samband mellan samtliga flexibilitetsdimensioner och skillnader i tillväxt. En hög grad av IT-användning, samverkan inom FoU och kompetensutveckling, innovationsförmåga, kompetensutveckling samt decentraliserat beslutsfattande framstår som viktiga förklaringar till varför vissa lokala arbetsmarknader har högre tillväxt än andra, trots likartade grundläggande förutsättningar.

Samverkan

Skillnaderna är totalt sett små mellan olika regionfamiljer när det gäller samverkan med andra aktörer. Medan det inte framkommer några skillnader i fråga om produktionssamverkan, så kan man konstatera att näringslivet i glesbygdsregioner som domineras av offentlig verksamhet har en mindre omfattande samverkan med andra aktörer inom FoU och kompetensutveckling. Det finns också en tendens till att företagen i universitets- och högskoleregioner har en mer omfattande samverkan inom detta område än andra typer av lokala arbetsmarknadsregioner. Den del av näringslivet i glesbygdsregionerna som samverkar med andra, gör det i större omfattning med aktörer utanför den egna regionen, medan storstadsregionerna i högre grad präglas av lokal samverkan.

Inom samma regionfamilj indikerar resultaten av undersökningen att en geografiskt bred samverkan kring produktion, som omfattar aktörer utanför regionen eller både utanför och inom regionen, är positivt relaterad till tillväxt.

IT

Den mest slående skillnaden mellan olika regionfamiljer är emellertid att företagen i glesbygdsregioner i den betydligt mindre utsträckning använder datorer och datakommunikation för informationshantering. Detta gäller även företag som rent tekniskt och ekonomiskt har befintliga förutsättningar att använda IT-teknik. Det är naturligtvis särskilt problematiskt om företagen i glesbygdsregioner inte använder sig av tekniken som kan ge en möjlighet att på ett dramatiskt sätt överbrygga många s.k. avståndsnackdelar.

Undersökningen visar också ett positivt samband mellan företagens tillväxt och IT-användning.

Innovationsförmåga

När det gäller innovationsförmåga och hur mycket resurser som satsas på utveckling av nya produkter och tjänster, så visar undersökningen att näringslivet i alla regioner utom en har en lägre innovativ insats än företagen i storstadsregionerna. Undantaget är näringslivet i sekundära centrum. Analyserna visar också en skillnad mellan lokala arbetsmarknader med likartade förutsättningar inom samma regionfamilj. I regioner där näringslivet har en högre andel produkter eller tjänster som ett resultat av större innovationer och förändringar, och där en större andel av omsättningen satsas på FoU, är tillväxten högre.

Arbetsorganisation

Indikatorerna inom det som här utgör blocket arbetsorganisation omfattar decentralisering av beslutsfattande, kompetensutveckling, löneflexibilitet samt s.k. numerisk flexibilitet (anpassning av personalstyrkans storlek).

De största skillnaderna mellan olika regioner framträder vad gäller kompetensutveckling och löneflexibilitet. Kompetensutvecklingsinsatser är mer omfattande i regionala och sekundära centrum samt i små lokala arbetsmarknader som domineras av offentlig verksamhet, än i storstadsregionerna. Däremot är den lönemässiga flexibiliteten högre i storstadsregionerna, dvs. det finns ett större inslag av individuell lönesättning.

När det gäller den s.k. numerisk flexibilitet, så är den mest påtagliga skillnaden att näringslivet i glesbygdsregioner har en högre andel tillfälligt anställda än övriga regioner.

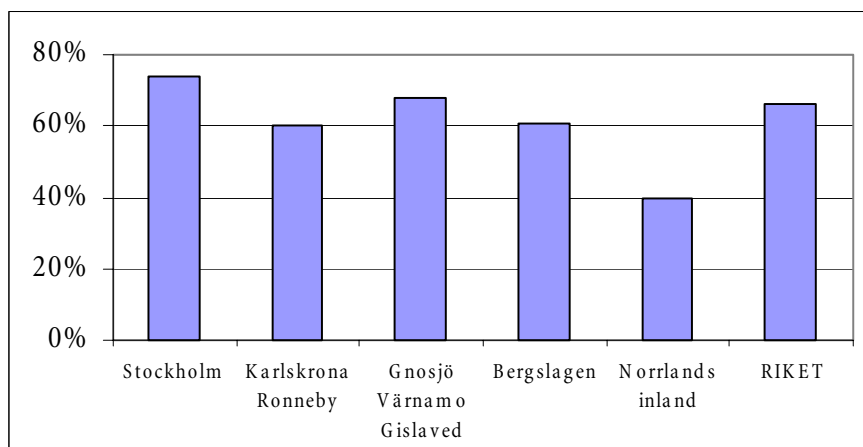
Jämförelsen mellan lokala arbetsmarknader inom samma regionfamilj visar framför allt att näringslivet i lokala arbetsmarknader som har en hög tillväxt också har en högre grad av decentraliserat beslutsfattande och mer omfattande kompetensutveckling.

Grad av flexibilitet i fem typregioner

Även i denna jämförelse konstateras skillnader mellan olika regioner när det gäller företagens förmåga till flexibilitet. Vissa regioner är generellt mer flexibla än andra, men regioner tenderar också att vara flexibla på olika sätt. Exempelvis är Norrlands inland mer flexibelt i den meningen att näringslivet arbetar mer med organisationen av arbetet, medan Gnosjöregionen har en mer omfattande samverkan.

Mönstren är dock inte entydiga. Både Norrlands inland och Stockholmsregionen arbetar med decentralisering och kompetensutveckling. Trots detta skiljer sig regionerna mycket åt när det gäller ekonomisk tillväxt. De regioner där näringslivet använder IT på ett sofistikerat sätt, Stockholm och Gnosjö, hör också till de lokala arbetsmarknader som har rikets högsta tillväxt.

Figur 4.6: Andelen arbetsställen som använder informationsteknik i det dagliga arbetet. Procent



Källa: Rapport 14

Av figur 4.6 framgår att tre fjärdedelar av de i undersökningen tillfrågade Stockholmsföretagen använder IT i det dagliga arbetet, medan motsvarande uppgift för företagen i Norrlands inland är endast 40 procent.

När det gäller hur företagen använder IT för olika syften så använder drygt hälften av företagen IT för extern kommunikation. Här avviker dock företagen i Bergslagen och Norrlands inland, där motsvarande andel är drygt 40 procent respektive knappt 30 procent.

Andelen företag som använder IT för intern kommunikation är totalt sett lägre – knappt 40 procent. Här gäller dock en högre andel för företagen i Stockholm, där nästan hälften använder IT för intern kommunikation. Lägst andelar har företagen i Bergslagen och Norrlands inland, med 26 respektive 18 procent.

Vad avser användning av IT för elektronisk handel, så är det framför allt näringslivet i Gnosjö/Värnamo/Gislaved och Norrlands inland som avviker från övriga företag i undersökningen. I Gnosjö-/Värnamo/Gislaved använder många, knappt hälften av företagen i

undersökningen, elektronisk handel, medan motsvarande uppgift för Norrlands inland är låg, under 20 procent.

Resultatet understryker således att det inte är förekomsten av IT i sig som är det centrala, utan framför allt är det frågan hur den används som bör stå i fokus.

Sammanfattningsvis visar utredningens underlagsmaterial att skillnader i företagens flexibilitet, ur olika aspekter är en viktig del av förklaringen till varför regioner med likartade grundläggande produktionsförutsättningar skiljer sig åt vad gäller ekonomisk tillväxt. I många fall är skillnaderna små mellan olika regioner, men på några områden är det onödigt stora. I synnerhet har man i studien kunnat konstatera skillnader mellan hög- och lågtillväxtområden vad gäller IT-användning, samverkan inom FoU och kompetensutveckling, innovationsförmåga, kompetensutveckling samt graden av decentraliserat beslutsfattande. Slutsatserna när det gäller skillnaderna mellan olika regioner gäller oberoende av grundläggande produktionsförutsättningar, näringslivets branschstruktur, företagens storlek och koncernmedlemskap.

Framför allt är den relativt sett lägre graden av IT-användning, men också samverkan, i glesbygdsregioner särskilt anmärkningsvärd, eftersom en utveckling just i dessa avseenden är särskilt betydelsefull för att kompensera den relativa nackdel glesbygdsregionerna har vad gäller närhet till marknader och utbildnings- och FoU- resurser.

Den skillnad som finns mellan olika regioner när det gäller hur företagen använder IT har således mer att göra med skillnader i företagets motivation att använda och kunskaper om den nya tekniken än tillgång till tekniken i sig. I synnerhet tyder mycket på att graden och sättet att använda IT är starkt kopplad till företagandets drivkrafter generellt. Det innebär att de regionala skillnaderna i användning som vi har kunnat konstatera också skulle kunna bero på regionala skillnader i synen på företagandet. De företag som vill växa använder också IT utifrån det motivet, medan de företag som mer eftersträvar stabilitet och kontroll använder också IT med detta syfte. Medan det entreprenörsdrivna företaget ser möjligheterna med IT för att utveckla företaget, t.ex. genom att utveckla nya arbetsformer eller nå nya marknader, ser levebrödsföretaget IT snarare som ett administrativt hjälpmedel.⁵ Vilken betydelse IT får för företags och regioners utveckling hänger således intimt samman med både företagandets villkor och med synen på företagandet över huvudtaget.

⁵ Rapport 12

4.4 Lokala initiativ för entreprenörskap och utveckling

Dagens och framtidens företagande organiseras i allt högre grad i nätverk. Resurser är inte längre låsta i det enskilda företaget utan samordnas mellan företag, för att snabbt kunna anpassas till förändringar på marknaden och nya affärsmöjligheter. Det är därför lika viktigt för företag att selektera sitt nätverk och affärsförbindelser, som att specialisera sig vad gäller produkt. I den nya ekonomin sker konkurrensen på andra villkor än i den industriella ekonomin. Stordriftsfördelar och massproduktion har ersatts av produkter som snabbt kan anpassas till kundernas efterfrågan. Det unika har blivit viktigare än det standardiserade. I nätverksekonomin är samarbetskraft viktigare än konkurrenskraft. Samtidigt som verksamheter blir mer globala, tycks de också bli mer lokala. Global överblick måste kombineras med lokal inblick.

4.4.1 Humankapital och socialt kapital som kraftkällor vid lokalt utvecklingsarbete

I rapport 13⁶ diskuteras det mänskliga kapitalets betydelse för den regionala utvecklingen. I den nya ekonomin är humankapital, i form av kunskap, och socialt kapital, i form av ömsesidigt förtroende, viktiga resurser vid sidan om det finansiella kapitalet. Till skillnad från finansiellt kapital och fysiska resurser som reduceras när det förbrukas, bibehålls och förstärks humankapital och socialt kapital när det används. Det mjuka kapitalet kan därför ses som grunden för förnyelse i en region.

Humankapital består till stor del av kunskap i betydelsen vetande. Det innefattar explicit kunskap som kan inhämtas genom formell utbildning, men också tyst kunskap som man får genom praktisk erfarenhet. Humankapitalet innefattar också människors förmåga att hantera den sociala omgivningen och deras värderingar och attityder till tillvaron och lärande. Det sociala kapitalet innefattar relationer och förtroende mellan människor. En stark lokal identitet är också ett exempel på socialt kapital. Det mjuka kapitalet har både styrkor och svagheter. Styrkan med humankapitalet och det sociala kapitalet är att det inte reduceras när det används. Å andra sidan kan både kunskaper och värderingar kan bli föråldrad när villkor förändras. Bägge formerna

⁶ Rapport 13, Humankapital och socialt kapital som kraftkällor vid regional utveckling

av kapital tar lång tid att bygga upp, samtidigt som socialt kapital i form av förtroende och trovärdighet snabbt kan förstöras.

Humankapitalet och det sociala kapitalet är, liksom det finansiella och fysiska kapitalet, ojämnt fördelat över landet. Det finns flera exempel på regioner där företag genom täta nätverk och ömsesidigt lärande byggt upp ett kollektivt kunnande som är unikt och globalt konkurrenskraftigt. Gnosjö är kanske det mest framträdande exemplet i Sverige.

Hur kan då livskraftiga verksamheter utvecklas i olika typer av regioner? För att en region skall utvecklas till en lärande region krävs täta nätverk, förtroende och samspel mellan företag. Det bygger också på överblickbarhet, där information finns tillgänglig för alla. I lärandet ligger att fånga upp och utnyttja varandras erfarenheter. En lärande region kan inte vara helt självlärd utan måste alltid komplettera med inspiration, information och resursinsatser utifrån. Invandrare som återvändare till hemorten eller inflyttare från andra regioner eller länder är och har alltid varit en viktig resurs för nya affärsidéer och verksamheter. I Gnosjö är nätverken mellan företagare täta och bygger på såväl socialt umgänge som brett erfarenhetsutbyte och affärsförbindelser. Det är inte bara företag som ingår i nätverken, utan även myndigheter, institutioner och organisationer, som tillsammans arbetar för att skapa en lokal miljö för företagande. Forskning visar att hastigt skapade nätverk inte är lika utvecklade och täta som de nätverk som utvecklats under lång tid.

Det som utgör styrkan i närsamhället i en region, kan dock utgöra en svaghet i andra regioner. Många bruksorter har svårt att ta sig ur den sedan lång tid uppbyggda starka inre sammanhållning som utgår från att alla vet sin plats. Det sociala kapitalet och humankapitalet utgör då ett hinder för förnyelse och omvandling. Det finns dock exempel på industriregioner som lyckats ta sig ur ett till synes låst läge.

I den nya ekonomin har enskilda platser inte lika stor betydelse. I stället stimulerar kontakter via nätet till samarbete i nätverk och temporära organisationer. Det är dock kopplingen mellan det platsbundna och den nya ekonomins nätverkande som erbjuder nya affärsmöjligheter för företag, och alternativa utvecklingsstrategier för regioner.

4.4.2 Entreprenörskapets roll för lokalt företagande

Med entreprenörskap⁷ menas kreativa och innovativa egenskaper hos personer eller grupper som kan leda till utveckling av nya företag eller produkter. Entreprenörskap handlar om att organisera resurser oavsett lokalisering eller tillhörighet för att förverkliga en affärsidé. Entreprenörer har olika mål och intressen med sin verksamhet. Den som har målet att främja det egna företagandet kan jämföras med samhällsentreprenören som arbetar för att skapa förutsättningar för en orts eller regions fortlevnad. Ändå är drivkraften densamma – att utveckla och förverkliga en (affärs-)idé. Grunden för företagsamhet och entreprenörskap behöver inte heller vara ekonomiskt. Den sociala ekonomin är ett uttryck för detta. Här är kollektiva välfärds mål viktigare än ekonomiska.

På samma sätt som en enskild entreprenörs framgångar bygger på att tillvarata tillfällen och resurser, handlar företagande och företagsamhet på regional nivå om att utnyttja de möjligheter och resurser som finns på olika platser. Tidigare var framgång i företagsamhet i stor utsträckning kopplad till vilken bransch man var verksam inom. I dag är det viktigare för en affärsverksamhet att den fungerar i den lokala miljön, än att den ligger inom rätt bransch. Med en stabil grund i det lokala kan ett företag eller en företagsamhet bli globalt konkurrenskraftig.

Att stödja och träna entreprenörskap är möjligt men kräver andra metoder än traditionell småföretagsutveckling. Erfarenheter från bl.a. Trollhättan, där man arbetat med en modell baserad på ”action learning” och gruppdynamiskt arbete, har visat mycket goda resultat.⁸

En viktig fråga är även hur man kan uppmuntra entreprenörskap hos barn och ungdomar. Företagande är en grundläggande egenskap hos de flesta barn, men som fordrar uppmuntran a samhället i stort och träning inte minst i skolan under ungdomsåren.. Även senare kan initiativkrafter tillvaratas och utvecklas. Här har också de regionala högskolorna en viktig roll att spela. Högskolorna skulle än mer kunna intressera sig för regionens sociala kapital och humankapital. Det skulle kunna leda till att den tysta kunskapen även utvecklades till att bli mer formell.

Ett lokalt samspel mellan den enskilde entreprenören och övriga aktörer innebär bl.a. att samhället tillåter och förmår hantera misslyckanden vid t.ex. en företagsnedläggelse. Nedläggning av olönsamma verksamheter måste ses som en nödvändighet för att resurser skall frigöras och komma nya entreprenöriella verksamheter till del. Dynamik i

⁷ Detta avsnitt bygger på Rapport 13

⁸ Se rapport 4: Lokalt utvecklingsarbete och småskaliga entreprenörer

form av många etableringar och nedläggningar bör ses som ett sundhetstecken oavsett om det gäller en ort, en region eller en hel nationell ekonomi. Dessa självsanerande och självorganiserande processer underlättas om humankapital och socialt kapital finns tillgängligt lokalt. Ständig förnyelse är grunden för blomstrande företag och regioner.

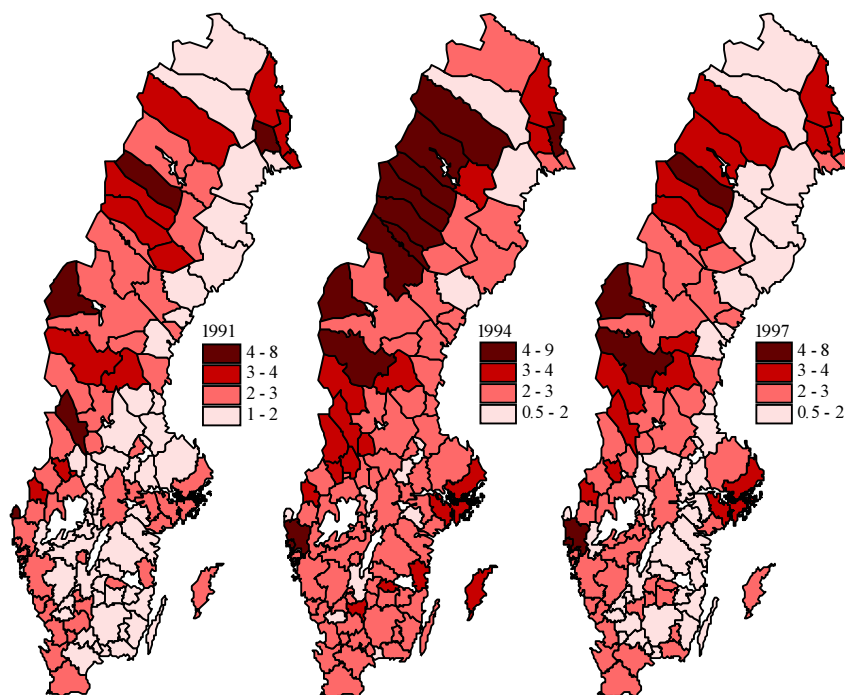
Skälen till varför människor startar egna företag är emellertid många. I första hand är det dock tre huvudorsaker som lyfts fram i flertalet undersökningar; att arbeta självständigt, att förverkliga idéer och risk för arbetslöshet.⁹ Man brukar tala om "push" och "pull"-faktorer som drivkrafter för nyföretagandet. Arbetslöshet är kanske den vanligaste push-faktorn, där bristen på arbete kan vara ett tvingande skäl. Pull-faktorer är mer positiva och handlar ofta om att förverkliga en idé eller att arbeta självständigt. Pull-faktorer är mer nära kopplade till goda ekonomiska tider, medan push-faktorerna i högre grad kan kopplas till tider av svagare ekonomisk utveckling. Vilka faktorer som dominerar kan alltså sägas variera med konjunkturen och med arbetsmarknadssituationen i olika regioner.

Det regionala nyföretagandet beror till stor del på regionernas strukturella karaktär och befolknings- och näringslivssammansättning. Det finns dock ingen enkel förklaring till varför nyföretagandet är högre i vissa regioner och lägre i andra. Förutom direkta ekonomiska marknadsförutsättningar som marknadsstorlek eller marknadstillväxt, hör också vilka förebilder man har i sin närhet till en av de viktigaste förklaringarna. I de fall det redan finns en etablerad tradition av lokalt småföretagande, så tenderar också nyföretagandet att gynnas. Dessa faktorer skapar tillsammans olika mönster för nyföretagandet, som dessutom tenderar att vara ganska stabila över tid och konjunktursvängningar. Nivån för nyföretagandet varierar också med bransch. I exempelvis den kanske mest namnkunniga småföretagsorten Gnosjö är nyetableringsnivån inom tillverkningsindustrin hög, men samtidigt låg inom t.ex. tjänstesektorn.

Av figur 4.7 framgår andelen sysselsatta i nya företag i förhållande till den totala sysselsättningen per lokal arbetsmarknad 1991, 1994 och 1997. Som framgår av kartorna varierar nyföretagandet såväl mellan olika LA-regioner, som mellan de enskilda åren.

⁹ NUTEK B 1998:10, kap 1, Småföretag och regioner i Sverige 1998 - med ett tillväxtperspektiv för hela landet

Figur 4.7: Andel sysselsatta i nya företag i förhållande till den totala sysselsättningen per LA 1991, 1994 och 1997



Källa: SCB, egna beräkningar

I början av 1990-talet var nyföretagandet lågt, vilket till stor del berodde på den djupa lågkonjunkturen. Antalet nya företag ökade 1994 med 45 procent jämfört med året innan, och denna ökning omfattade i stort sett hela landet. Även om konjunkturläget hade förbättrats, var konjunkturen ändå inte så stark att den kan förklara en så kraftig uppgång. En bidragande orsak är dock sannolikt starta eget-bidraget som kom att bli ett viktigt verktyg mot arbetslösheten. Detta efter vissa regelförändringar som innebar att stödet ökade kraftigt i omfattning. Det finns dock brister i statistiken över nyföretagandet som också kan vara en bidragande orsak. Sedan 1994 har nivån för nyföretagandet stagnerat något, även om det ligger på en historiskt sett hög nivå.

Generellt kan sägas att nyetableringsnivån är hög i storstäder, utbildningsorter och i viss mån i traditionell glesbygd, medan den är låg i bruksorter. Denna bild bekräftas till stor del av kartorna över

nyföretagandet. Stockholm ligger i en klass för sig följt av Göteborg och Bohuslän samt Skåne län. I övriga regioner är dock inte skillnaderna i nyföretagande så stora. Några regioner som präglas av ett högt nyföretagande och som lyckats bättre än vad som kan förväntas utifrån regionernas allmänna förutsättningar framträder dock. Det rör sig främst om regioner med goda förutsättningar för turism, gränshandel och en för många attraktiv boendemiljö, exempelvis Åre, Strömstad, Halland och Österlen. Dessa regioner präglas av ett högt nyföretagande inom tjänstesektorn. I glesbygdsområden finns regioner med såväl högt som lågt nyföretagande. Regioner med högt nyföretagande har ofta en stark besöksnäring och av tradition en större andel småföretag än storföretag. Nyföretagandet i glesbygd präglas också ofta av att många företag startas, men samtidigt att många företag läggs ned. En förklaring till detta kan vara att nya företag tränger undan befintliga företag på en liten marknad. Samtidigt är ett högt nyföretagande viktigt för näringslivets dynamik.

4.4.3 Den sociala ekonomin

Begreppet social ekonomi är förhållandevis nytt i Sverige, men det används internationellt för att beskriva den del av samhällsekonomin som kan sägas befinna sig mellan den privata- respektive offentliga sektorn. Det är verksamheter som i första hand bedrivs i föreningar, kooperativ, stiftelser, byalag, nätverk m.m. Utmärkande är också att de har som främsta mål att tillgodose medlemmarnas eller det lokala samhällets intresse. Det ekonomiska vinstintresset blir därmed av underordnad betydelse. Överskottet från verksamheten kan med andra ord mer ses som ett verktyg för att nå målen än ett mål i sig. Ett ytterligare utmärkande drag, som också brukar nämnas, är att organisationerna bygger på demokratiska principer. Exempel på social ekonomi i Sverige är folkrörelser, föreningslivet, gamla och nya kooperativ samt vissa lokala utvecklingsgrupper m.m.

Den ökande uppmärksamhet som den offentliga sektorn visar den sociala ekonomin, eller s.k. tredje sektorn, är främst knutet till förhoppningen om dess förmåga att öka sysselsättningen eller att bidra till lokal och regional utveckling. Inom regionalpolitiken är det särskilt den växande bygderörelsen och de nykooperativa företagen som har hamnat i fokus. Det finns dock även många kritiker till denna form av verksamhet, som då anses misslyckad när det gäller att skapa genuint nya jobb.

En bidragande orsak till den sociala ekonomins expansion har bl a varit att många tidigare kommunala verksamheter i stället drivits vidare

som kooperativ, etc. Särskilt vanligt har detta varit när verksamheterna har varit hotade av nedskärningar eller nedläggning. Ett lokalt ansvar tar då över för att verksamheten skall leva vidare. Uppskattningsvis 80 procent av de som arbetar i denna form av kooperativt företagande är kvinnor.¹⁰ Denna dominans kan förklaras med att den kooperativa arbetsformen är särskilt vanlig inom s.k. kvinnodominerade verksamheter som vård och omsorg.

För att reda ut vad begreppet egentligen står för i Sverige tillsatte den svenska regeringen en arbetsgrupp som till främsta uppgift hade att definiera den svenska betydelsen. I rapporten "Social ekonomi i EU-landet Sverige" (Ds 1998:48) lämnade de följande förslag:

Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnyttan, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.¹¹

I vissa EU-länder, som Danmark, Portugal, Italien, Frankrike och Spanien, har kooperativt företagande getts en särskilt gynnad ställning, t.ex. genom vissa typer av skattelättnader. Inom EU:s struktur-fondsprogram betonas särskilt den sociala ekonomins betydelse för att bidra till lokal utveckling i både storstad och landsbygd. Framför allt i Socialfondens program finns utrymme för s.k. "globalt stöd", dvs. medel som kanaliseras via ickestatliga organisationer för att stödja lokala utvecklingsalternativ och projekt.

En iakttagelse när det gäller den sociala ekonomin är att denna typ av verksamheter också kan underlätta för grupper som av olika skäl har svårt att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden. Exempelvis är ofta idrottsföreningar, lokala utvecklingsgrupper, studieförbund och folkhögskolor aktiva i projekt med detta syfte.

I slutrapporten från arbetsgruppen om social ekonomi¹² diskuteras olika positiva effekter för sysselsättningen som verksamheter inom den sociala ekonomin kan innebära. Exempelvis verkar kooperativ vara en bra form av företagande för människor som inte ser sig som företagare. Inom kooperativ är det lättare att komma över tröskeln för att etablera sig som egen företagare. Det innebär med andra ord att många

¹⁰ Källa: K. Grut, E. Mattson, Social ekonomi- om kraften hos alla människor, Tredje sektorn och det hållbara samhället, A. Sätre Åhlander, sid 72.

¹¹ Källa: Social ekonomi i EU landet Sverige- tradition och förnyelse i samma begrepp, Ds 1998:48, sid 10.

¹² Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling (In 1998:A).

uppfattar de ekonomiska riskerna som lägre när man startar med denna form av företagande.

Det finns olika hypoteser om varför den sociala ekonomin växer.¹³ Den viktigaste förklaringsmodellen är den s.k. "tomrumshypotesen". I samband med neddragningar inom den offentliga sektorn skapas t.ex. i bland ett utrymme för andra aktörer. Ibland fylls detta tomrum av privata företag, men annars kan den sociala ekonomin fylla en funktion.

En annan förklaring är "inflytandehypotesen". För att få ett ökat inflytande över sin vardagssituation väljer många människor att bedriva samhällsnyttig verksamhet i egen regi. För många upplevs här den kooperativa organisationsformen som den lämpligaste formen att förena inflytande och ekonomiska aktiviteter.

Den tredje förklaringen har mer med lokal identitet att göra. Parallellt med globaliseringen sker ett sökande efter den trygghet som finns i det lokala och regionala. Det kan innebära att människor i en bygd eller stadsdel hjälps åt för att höja den lokalaregionala självkänslan och livskvaliteten.

Det ökade intresset för den sociala ekonomin innebär också att de generella villkoren för denna typ av verksamhet alltmer kommit att uppmärksammas. Dessa frågor är över huvud taget nära besläktade med den diskussion som pågår när det gäller att i högre grad anpassa de institutionella förutsättningarna de mindre företagens förutsättningar. Lagar och regler upplevs ofta som anpassade till en mer "storskalig" form av ekonomi. Det gäller t.ex. många lagar och regler på arbetsmarknaden. Det finns därför hos många en osäkerhet om vilka regler som gäller för frivilligt arbete.

Regelsystemet kan således skapa problem för verksamheter inom den sociala ekonomin. Det gäller främst de regler som gäller för arbetslöshetsförsäkring, men även sjukförsäkring, förtidspension och socialbidrag. Exempelvis utgår få regelsystem från att man, som är vanligt i speciellt glesbygdsområden, är mångsysslare. Det dock ofta i dessa fall en förutsättning för företagande när kundunderlaget inte medger specialisering på en och samma arbetsuppgift på heltid.

¹³ K. Grut och E. Mattson, Social ekonomi – om kraften hos alla människor, utbildningsförlaget Brevskolan, Social ekonomi och sysselsättning – ett europeiskt framtidsperspektiv, H. Westerlund och S. Westerdahl, sid 35–38

Lokala utvecklingsgrupper

Den sociala ekonomin har en koppling till den verksamhet som bedrivs inom ramen för s.k. lokala utvecklingsgrupper. På senare år har antalet sådana grupper i Sverige ökat i antal. I dag finns uppskattningsvis 4000 lokala utvecklingsgrupper som i varierande omfattning arbetar med lokal utveckling¹⁴. Grupperna arbetar ofta ideellt över förenings- och partipolitiska gränser.

I de flesta län har det bildats s.k. länsbygderåd för att stödja utvecklingen i de lokala grupperna med rådgivning, organisera erfarenhetsutbyte m.m.. Denna verksamhet får statligt stöd framför allt genom Folkhälsoinstitutet.

Arbetet i de lokala utvecklingsgrupperna har en skiftande karaktär när det gäller mål och arbetsformer. Arbetsformer och krav på ledning varierar mellan de olika grupperna, liksom gruppernas sociala och åldersmässiga sammansättning. Trots goda idéer och mycket ideellt engagemang lyckas inte samtliga grupper. Framgångsrika projekt tycks, förutom en långsiktigt bärkraftig idé, också förutsätta en god gruppdynamik, demokratiska ledare, utomstående mentorer och uppmärksamhet från omvärlden, t.ex. i form av ekonomiska medel eller uppmärksamhet i media. De framgångsrika exemplen karaktäriseras ofta av att det finns inflyttade och/eller återflyttare som driver projektet. Allt utvecklingsarbete genomgår tre faser: mobilisering, uppstart och förvaltning. Förvaltningsfasen är den svåraste fasen. Arbetet kan då spricka eftersom engagemanget lätt försvinner om ett nytt arbetssätt krävs när aktionsbaserad verksamhet skall permanentas.

Vissa av de lokala utvecklingsgrupperna hjälper till att skapa tillväxt, bevara arbetstillfällena, öka samhörigheten m.m. Men alla är inte ständigt utvecklingsorienterade och alla småföretag är inte entreprenörer. Det finns ofta en tydlig distinktion mellan det gamla traditionella föreningsarbetet inom lokalt utvecklingsarbete eller det nya i lokal näringslivs- och entreprenörsutveckling.

Lokalt utvecklingsarbete och positiva småföretagarklimat uppstår inte på kommando. Däremot kan pågående processer synliggöras, stimuleras eller dödas. Myndigheter på alla nivåer (från nationell till lokal) kan spela en positiv roll om de kan vara flexibla inför bl.a. lokala skillnader. Gruppernas konkreta behov varierar, oavsett om det handlar om projektmedel, processhandledning, ledarskapsträning eller mentorfrågor. Frågan om hur denna komplexitet skall kunna synliggöras och implementeras i den samhälleliga stödstrukturen kvarstår.

¹⁴ Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? Slutrapport från arbetsgruppen om social ekonomi (In 1998:A), sid 16.

Slutsatsen av ovanstående diskussion är att humankapital och socialt kapital är lika viktiga, ibland viktigare, som finansiellt kapital vid skapande, befastande och återskapande av regional utvecklingskraft. De gynnar den entreprenöriella företagsamheten och de får en särskild betydelse för utvecklingen i regioner utanför storstadsområdena. Den nya informationstekniken kan förstärka verksamhet som baseras på lokalt humankapital och socialt kapital.

I Sverige är skillnaderna vad gäller företagskultur, dvs. förmåga till och syn på företagande, mellan olika regioner små. Den nya informationstekniken reducerar många av de strukturella skillnader som rått mellan olika regioner. En annan slutsats är att fler regioner har fler möjligheter att nätverkande skapa nya affärsmöjligheter och verksamheter. Det är därför både önskvärt och möjligt att på lokal och regional nivå vara med och skapa den egna regionens utvecklingsförutsättningar. Möjligheterna till förnyelse och utveckling finns på lokal nivå.

4.5 Sammanfattande slutsatser

Den trendmässiga minskningen av antalet sysselsatta inom de råvarubaserade näringarna och inom tillverkningsindustrin, som ägt rum under senare decenier, har fortsatt under 1990- talet. Under det senaste deceniet har dock en betydande minskning också skett inom flera tjänstenäringsområden, som t ex institutionell tjänsteproduktion eller abonnentrelaterad förvaltning.

Sysselsättningsökningen under 1990- talet har i första hand ägt rum inom lokal manuell tjänsteproduktion och kunskapsintensiv verksamhet. Detta visar att det strukturskifte som pågår, och som ofta hänförs till "den nya ekonomin" inte bara kan kopplas till tillväxten inom kunskapsintensiva IT- näringar eller IT- företag. En betydande expansion har också skett inom lokala servicenäringar. Detta senare svarar också för huvuddelen av arbetsmarknaden, då över hälften av alla sysselsatta återfinns inom verksamheter som exempelvis bilverkstäder, lokalvård, handel, sjukvård, undervisning, etc. Detta kan jämföras med de IT-relaterade tjänsteföretagen som trots en snabb tillväxt fortfarande svarar för endast tre procent av samtliga anställda i landet.

För vissa expansiva tjänsteverksamheter är skillnaderna i tillväxt små mellan olika lokala arbetsmarknader. Omfattningen av t ex obligatorisk utbildning eller platsbunden omsorg är i stort sett proportionell till antalet invånare. För andra verksamheter är skillnaderna större. Exempelvis är kunskapsintensiv verksamhet kraftigt överrepresenterad i storstäderna medan sk distanssupport(call-centres, mm) framför allt

har expanderat inom lokala arbetsmarknader i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Analysen i detta kapitel visar sålunda att utvecklingen i landets lokala arbetsmarknader inte är ensartad. Utvecklingen kan mer sägas följa ett antal parallella, men i väsentliga avseenden olika, utvecklingsspår. Det betyder t ex också att lokala arbetsmarknader utan högt kvalificerad arbetskraft på intet sätt behöver ses som "dömda" utan tvärtom kan ha goda möjligheter att utvecklas inom andra delar av tjänstesamhället.

Der skillnader som finns mellan olika arbetsmarknadsregioner när det gäller vilka näringar som växer var kan således inte enkelt förklaras med att vissa delar av landet "Ligger före eller efter i utvecklingen". Olika lokala arbetsmarknader ger också förutsättningar för olika typer av utveckling och tillväxt. En rimlig slutsats för politiken av detta borde därför vara att generella "utvecklingsrecept", lika för hela landet, inte kan förväntas ge samma effekter över allt.

En politik som syftar till att få alla delar av landet att blomstra och utvecklas borde därför så långt möjligt också anpassas till olika lokala arbetsmarknaders skilda förutsättningar för utveckling.

Inga förutsättningar faller dock för evigt. Ny teknik, inte minst inom kommunikationsområdet, kan radikalt förändra konkurrensförutsättningarna i olika delar av landet och öppna helt nya möjligheter. Den lägre graden av IT- användning i glesbygdsregioner är dock härvidlag särskilt anmärkningsvärd, eftersom en utveckling inom just detta område är särskilt betydelsefull för att just dessa delar av landet skulle kunna kompensera en relativa nackdel i längre avstånd till marknader och utbildnings- och FOU- resurser.

Även om tillgång till tekniken i sig skulle kunna vara en bidragande orsak till den relativt sett mindre IT- användningen i vissa regioner, så har skillnaderna mellan olika företag och regioner sannolikt mer att göra med kunskap om och motivation att använda den nya tekniken. Det innebär att skillnader i IT- användning också hänger samman med synen på företagande generellt.

Inte minst viktigt för förnyelse och för möjligheterna att tillämpa ny kunskap är, förutom formell utbildning, tillgång till praktiska erfarenheter. Denna senare form av sktyst kunskap utvecklas och sprids framför allt genom samspelet mellan företagen. Lokala arbetsmarknader, där företagen genom åren utvecklats till täta nätverk, har därför också särskilt goda förutsättningar för ömsesidigt lärande och att utveckla en kollektivt gemensamt bunden unik kunskap. En förutsättning för denna typ av kunskapsutveckling är dock att miljön präglas av en hög grad av ömsesidigt förtroende och öppenhet att dela med sig av vunna erfarenheter.

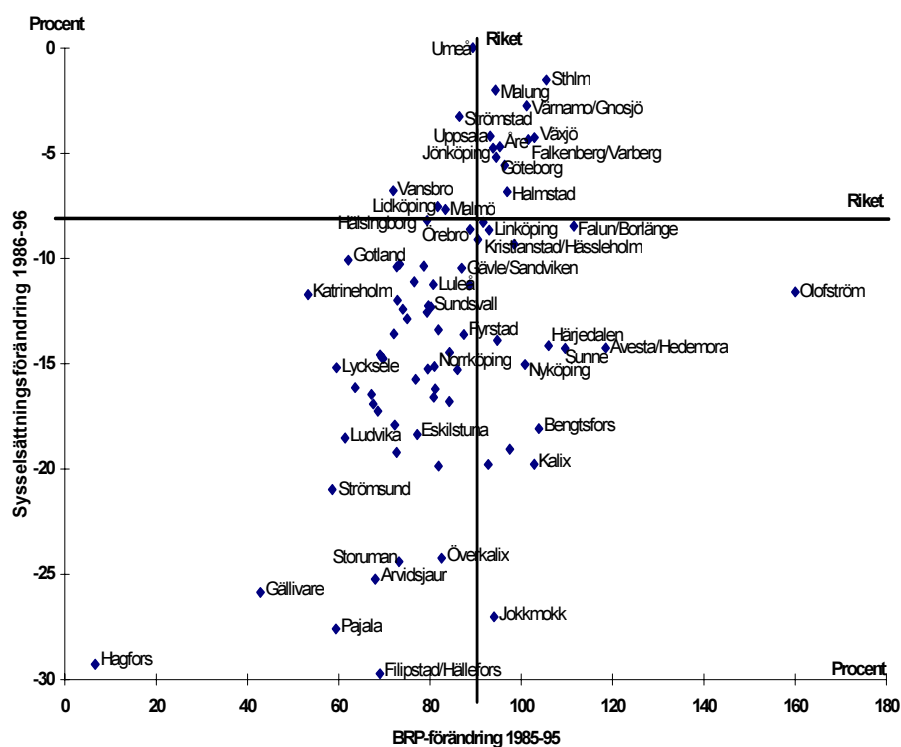
5 Regionala skillnader i välstånd och tillväxt

Det finns ett samband mellan arbetsmarknadens funktion och näringslivets dynamik å ena sidan, och regioners ekonomiska utvecklingsnivå och tillväxt å den andra. Sambandet är dock inte entydigt. I detta kapitel belyses inkomstutvecklingen i svenska lokala arbetsmarknadsregioner. De regionala inkomstskillnaderna i Sverige och deras förändring över tiden jämförs med motsvarande utveckling i andra europeiska länder. Dessutom belyses betydelsen av de transfereringar som sker via statens budget med särskild fokus på om den statliga budgetsaneringen under 1990-talet inneburit ökande regionala inkomstklyftor.

5.1 Sambandet mellan tillväxt och sysselsättningsutveckling

En ökad regional ekonomisk tillväxt, uttryckt som en växande brutto-regionprodukt (BRP), innebär inte nödvändigtvis att sysselsättningen i regionen ökar eller köpkraften förbättras. I bland kan sysselsättningen förbättras endast till priset av ett minskat ekonomiskt utbyte. Av figur 5.1 framgår förändringen av arbetsmarknadsregionernas ekonomiska tillväxt och sysselsättning under perioden 1985 – 1995 respektive 1986 – 1996.

Figur 5.1: 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 ett näringsliv som domineras av stora företag med kapitalintensiv produktion. Inom exempelvis stål- och skogsindustrin har trenden under den senaste trettioårsperioden varit produktionsökning parallellt med påtaglig sysselsättnings-rationalisering. 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 mycket olika varandra.

Storstadsregionerna har bl.a. i kraft av sin storlek, sitt differentierade näringsliv, sina omfattande handelsförbindelser och sin tillgång

till välutbildad arbetskraft, goda utvecklingsförutsättningar för dynamisk tillväxt. Detta gäller såväl kunskapsintensiva näringar som service- och tjänstesektorn i allmänhet.

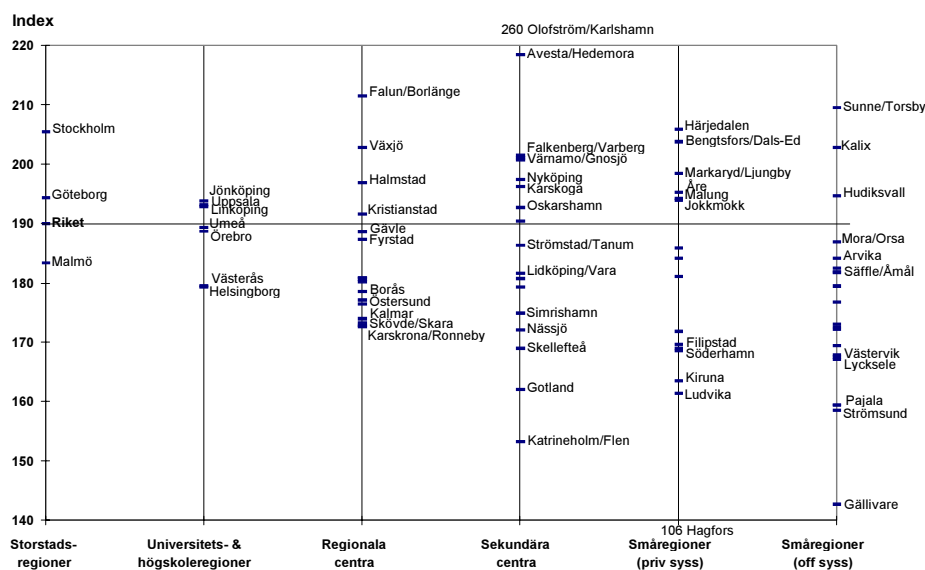
De s k småföretagsdistrikten är på många sätt storstadsregionens motsats. Närmarknaden är väsentligt mindre, utbildningsnivån vanligen lägre och tjänstesektorerna väsentligt mindre utvecklade. I stället präglas dessa regioner av en stark företagskultur och entreprenörsanda, stor dynamik (det både startas 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 regiontypen, attraktiva landsbygdsområden, är det kanske i första hand boendemiljön som är betydelsefull, tillsammans med närhet till något större centrum. Dessa regioner har också haft en omfattande inflyttning under lång tid, inte minst av välutbildade och väl- etablerade personer av vilka många är egna företagare. Den svenska bilden i dessa avseenden stämmer väl överens med den internationella.

Det räcker således inte att förklara skillnader mellan olika regioners utveckling med skillnader i grundläggande förutsättningar eller strukturella villkor, t.ex. den lokala marknadens storlek eller utbildningsnivå.

I figur 5.2 indelas Sveriges 81 lokala arbetsmarknadsregioner i sex grupper. Varje grupp innehåller de arbetsmarknader som har förhållandevis likartade strukturella förutsättningar vad gäller storlek, tillgång till högskoleutbildning, m.m. I riket som helhet växte bruttonationalprodukten nominellt med 90 procent (index=190) under den studerade tioårsperioden. Det finns ett tydligt samband mellan t.ex. arbetsmarknadens storlek och ekonomisk tillväxttakt men samtidigt en betydande spridning. I samtliga sex regionfamiljer finns enskilda LA-regioner där BRP växte snabbare än riket, såväl som regioner med långsammare tillväxttakt. Två orter med likartade strukturella förutsättningar kan med andra ord utvecklas olika.

Figur 5.2: Bruttoregionproduktens utveckling 1985–1995. Jämförelser av LA-regioner i sex regionfamiljer



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

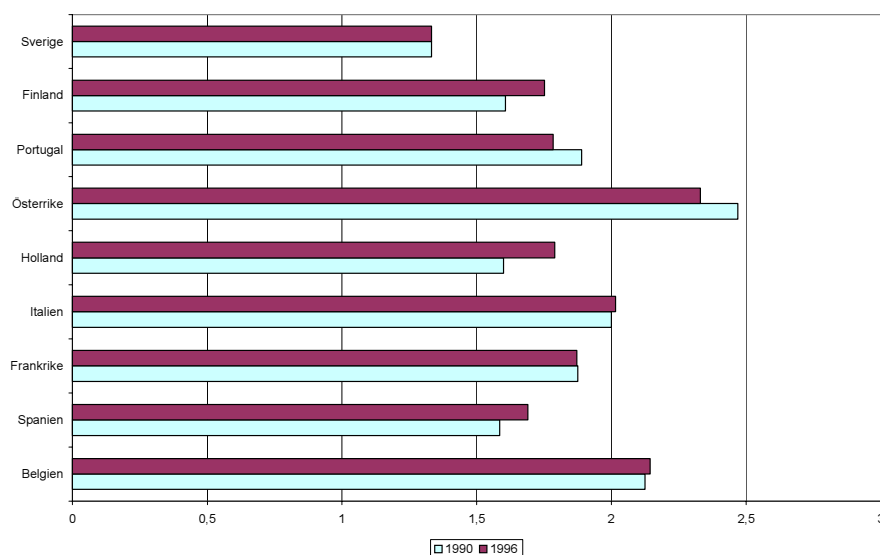
5.2 Skillnader och likheter mellan svenska regioner och andra regioner i Europa

Skillnaden mellan olika regioners BRP är mindre i Norden än i övriga europeiska länder. Av figur 5.3 framgår spridningen i BRP per invånare mellan olika regioner¹ inom ett antal europeiska länder. En viktig och bidragande orsak till de relativt sett mindre skillnaderna i Sverige är att den omfördelning som sker, huvudsakligen mellan individer, via statsbudgeten är mer omfattande i Sverige än i många andra länder.

¹ I Rapport 16, finns en utförligare jämförelse mellan europeiska regioner. Förutom bruttoregionprodukten (BRP) jämförs också befolkningsutvecklingen. Den statistik som ligger till grund för jämförelserna är hämtad från Eurostats databas, och regionerna är i detta sammanhang definierade som s.k. NUTS-områden, vilket innebär att de i praktiken ofta innehåller ett antal funktionella regioner, dvs. lokala arbetsmarknadsregioner.

I Sverige, liksom i flertalet övriga länder, har huvudstadsregionen en klart högre BRP per invånare än andra regioner. Stockholms BRP per invånare är omkring 20 procent högre än riksgenomsnittet, medan skillnaderna mellan övriga delar av landet är väsentligt mindre. Av Sveriges övriga 7 s.k. NUTS-områden har Sydsverige och östra Mellansverige lägst BRP per invånare, medan mellersta Norrland är den region, näst Stockholmsregionen, som har högst BRP per invånare.

Figur 5.3: Spännvidd (kvot) mellan högsta och lägsta BRP per capita



Anm. Diagrammet visar spännvidden i BRP per invånare inom respektive land. Spännvidden mäts här som kvoten mellan högsta och lägsta värde.

Källa: Rapport 16

Av figur 5.3 framgår också hur skillnaderna mellan olika regioner har förändrats från 1990 till 1996. I framför allt Holland, Spanien och Finland ökar skillnaderna mellan olika regioner, medan en motsatt utveckling kan noteras för Portugal och Österrike. I Sverige och övriga länder har det skett små förändringar under perioden.

Sverige och Finland de enda av de studerade länderna som under perioden haft regioner med en negativ tillväxt, dvs. där minskande BRP. Lägst tillväxt i Sverige hade mellersta Norrland, där brutto-regionprodukten minskade med drygt två procent. En annan skillnad är att Stockholms- och Helsingforsregionen utgör de enda huvudstadsregioner som har haft respektive lands högsta tillväxt. Den studerade

perioden får dock betecknas som extrem för såväl Sverige som Finland. Medan den svenska och finska tillväxten 1990–1996 var 3,7 respektive 1,5 procent, växte ekonomierna i övriga studerade länder med mellan 7 och 15 procent (tabell 5.1).

Tabell 5.1: Ekonomisk tillväxt i ett antal europeiska länder och regioner 1990–1996

| LAND | BNP, % | högsta värde, BRP, % | lägsta värde, BRP,% | högsta-lägsta | medelavvikelse |
|-----------|--------|-----------------------|-----------------------|---------------|----------------|
| Belgien | 8,0 | 22,0 (Brabant Wallon) | 3,8 (Bryssel) | 18,2 | 4,7 |
| Spanien | 9,5 | 14,7 (Canarias) | 5,8 (Noreste) | 8,9 | 2,6 |
| Frankrike | 7,3 | 9,3 (Ouest) | 2,2 (Bassin Parisien) | 7,1 | 1,9 |
| Italien | 6,6 | 13,8 (Nord Est) | 0,5 (Campania) | 13,3 | 2,6 |
| Holland | 14,5 | 29,4 (Flevoland) | 4,5 (Zeeland) | 24,9 | 4,8 |
| Österrike | 11,8 | 15,7 (Burgenland) | 8,0 (Oberösterreich) | 7,7 | 2,0 |
| Portugal | 12,6 | 26,6 (Madeira) | 2,0 (Alentejo) | 24,6 | 6,3 |
| Finland* | 1,5 | 9,7 (Uusimaa) | -6,9 (Itä) | 16,6 | 6,3 |
| Sverige | 3,7 | 10,8 (Stockholm) | -2,2 (Mell. Norrland) | 13,0 | 3,2 |

Anm. "högsta-lägsta" och medelavvikelse anges i procentenheter.

* Exkl. Åland (11,6)

Källa: Rapport 16

Skillnaderna mellan olika regioners BRP-utveckling beror till viss del på att folkmängden förändrats. Oftast har regioner med snabbast tillväxt också snabbast befolkningsökning och vice versa. Detta beror i sin tur på att den regionala ekonomin till stor del drivs av den lokala konsumtionen. Minskar antalet människor så minskar också regionens totala konsumtion och därmed bruttoregionprodukten. Några omedelbara och entydiga samband mellan folkmängdens förändring och ekonomisk tillväxt i olika europeiska regioner finns dock inte.

5.3 Statsbudgetens regionala fördelning

I förra avsnittet konstaterade vi att BRP per invånare skiljer sig ganska lite mellan svenska regioner. Detta beror till stor del på en omfördelning via statens budget. En rimlig hypotes vore därmed att de omfattande besparingar som skett under senare år har minskat omfördelningen och därmed ökat de regionala skillnaderna i BRP per invånare. Nedanstående analys tyder dock på att så inte varit fallet före år 1998. Med undantag för Stockholmregionens högre tillväxt tycks det snarare ha varit tvärtom.

Statens totala budgetomslutning är drygt 700 miljarder kronor², vilket motsvarar drygt 37 procent av Sveriges hela ekonomi (1998). I förhållande till början av 1990-talet, då statens utgifter motsvarade knappt 39 procent av BNP, har statens andel av den totala ekonomin således minskat måttligt. Andelen 1998 var dock någon procentenhet högre än 1997. Sammanfattningsvis har alltså inga betydande förändringar skett under 1990-talet fram till 1998 vad gäller hur stor andel av ekonomin som omfördelas via statsbudgeten. Detta är en viktig och bidragande orsak till att skillnaderna i BRP per invånare mellan svenska regioner inte heller har ökat i någon större omfattning. Jämförelserna i det föregående avsnittet görs dock på s.k. NUTS 2-nivå, vilket innebär att eventuella ökade skillnader inom NUTS-områdena inte framgår. Likaså kan förändringar på såväl statens inkomstsida som utgiftssida ha påverkat den regionala fördelningen, även om omfördelningen totalt sett inte tycks ha förändrats i större omfattning.

I rapport 17 har en fördelning av statens inkomster och utgifter gjorts för år 1998. Riktigt alla poster på statsbudgetens inkomstsida eller 27 olika utgiftsområden har av olika skäl inte varit möjliga eller ens lämpliga. Så t. ex. ingår inte räntorna på statsskulden, vilka är svåra att hänföra till en viss plats i geografien.

Utredningen har inte haft möjlighet att göra någon detaljerad jämförelse och analys av de förändringar som ägt rum under hela 1990-talet. Den redovisning av inkomster och utgifter som redovisas i rapport 17, och som sammanfattas nedan, görs med samma typ av indelning som i tidigare rapporter.³ Det finns dock vissa skillnader mellan dessa redovisningar när det gäller vilka inkomst- och utgiftsslag som har inkluderats.⁴ Statsbudgetens struktur förändras också mellan olika år, vilket kan påverka summeringen. En viss försiktighet i tolkningen av de förändringar som skett i förhållande till tidigare år är därför nödvändig.

² Rapport 17

³ Se t.ex. SOU:13, Regionpolitik för hela Sverige

⁴ Så t. ex. Ingår inte ATP, delpensioner och arbetsskadeförsäkringen i 1997 och 1998 års data

5.3.1 De statliga inkomsternas regionala fördelning

Av tabell 5.2 framgår statens inkomster fördelade per regionfamilj 1998. Det drygt hundra inkomstitlarna är indelade i fyra typer av inkomstgrupper.

Tabell 5.2: Statens inkomster per invånare fördelade per regionfamilj 1998, i kkr respektive index: riket=100

| Region | Direkta skatter | | Indirekta skatter | | Socialavgifter | | Övriga inkomster | |
|---------------------------|-----------------|-------|-------------------|-------|----------------|-------|------------------|-------|
| | Kkr/ inv | Index | Kkr/ inv | Index | Kkr/ inv | Index | Kkr/ inv | Index |
| Stock- holm | 33,9 | 197 | 59,5 | 260 | 31,4 | 132 | 1,1 | 155 |
| Göteborg | 16,2 | 94 | 16,4 | 72 | 24,1 | 101 | 0,7 | 88 |
| Malmö | 16,9 | 98 | 20,7 | 90 | 23,8 | 100 | 0,8 | 106 |
| Univ. & högsk. reg. | 12,5 | 73 | 17,4 | 76 | 21,6 | 91 | 0,6 | 76 |
| Regionala centra | 11,7 | 68 | 9,1 | 40 | 20,8 | 87 | 0,8 | 112 |
| Sekundära centra | 12,1 | 70 | 16,1 | 70 | 23,7 | 100 | 0,4 | 59 |
| Små reg. priv.syss | 11,0 | 64 | 4,1 | 18 | 19,4 | 82 | 0,3 | 41 |
| Små reg. off.syss | 9,8 | 57 | 5,8 | 25 | 18,2 | 76 | 0,3 | 40 |
| Riket | 17,2 | 100 | 22,9 | 100 | 23,8 | 100 | 0,7 | 100 |

Källa: Rapport 17

Stockholmsregionens inkomstskatter uppgick 1998 till drygt 152 miljarder kronor. Detta höga värdet kan bl.a. förklaras med att juridiska personers inkomstskatter är medräknade. Detta innebär att många större företag som har sina huvudkontor i Stockholmsregionen också får sina inkomstskatter registrerade där, även om produktionen kan vara spridd i hela landet. Stockholmsregionen är också den enda region där statens inkomster per invånare generellt har en klart högre nivå än riksgenomsnittet. Med några undantag ligger samtliga övriga regionfamiljer under nivån för riket.

Skillnaderna mellan olika regionfamiljer är stora, i synnerhet när det gäller de indirekta skatterna, som totalt uppgick till 203 miljarder kronor 1998. Skillnaderna är också betydande mellan arbetsmarknader inom respektive regionfamilj. Förutom storstäderna ligger exempelvis vissa turistregioner förhållandevis högt. I förhållande till 1997 finns emellertid en tendens till att skillnaderna mellan olika regioner har minskat.

De sociala avgifternas regionala fördelning återspeglar i huvudsak skillnader i genomsnittsinkomst mellan olika delar av landet. Totalt uppgick de sociala avgifterna till 193 miljarder kronor 1998. I likhet

med lönestrukturen totalt, är skillnaderna mellan olika delar av landet förhållandevis små. Helt i överensstämmelse med genomsnittsinkomsten i olika regioner är dock inte fördelningen. Exempelvis är Gotland, med en låg genomsnittsinkomst, men de sociala avgifterna per invånare överstiger ändå Stockholms. Kiruna har en generellt sett hög genomsnittsinkomst, men förhållandevis låga sociala kostnader. En del i förklaringen till detta kan vara att Gotland, liksom andra regioner med omfattande turism, har en stor andel säsongarbetare som inte är mantalsskrivna på orten.

I förhållande till tidigare års redovisningar finns betydande skillnader i data för 1997 och 1998. Det går dock som sagt inte att tolka dessa förändringar utan en mer noggrann analys.

5.3.2 Utgifternas regionala fördelning

Statens samlade utgifter uppgick 1998 till 711 miljarder kronor. Av tabell 5.3 framgår utgifternas fördelning på statsbudgetens samtliga 27 utgiftsområden 1997 och 1998. Av tabellen framgår också hur dessa i sin tur har delats in i fyra utgiftsgrupper.

Tabell 5.3: Statens utgifter per utgiftsområde 1997 och 1998

| Politikområde – utgiftsområde | | Grupp | År 1997 | År 1998 |
|-------------------------------|--|-----------|--------------------|--------------------|
| 1 | Rikets styrelse | 1 | 3 896 777 | 4 323 685 |
| 2 | Samhällsekonomi och finansförvaltning | 1 | 2 496 187 | 1 986 917 |
| 3 | Skatteförvaltning och uppbörd | 1 | 5 776 297 | 5 928 636 |
| 4 | Rättsväsendet | 1 | 21 276 659 | 21 405 920 |
| 5 | Utrikesförvaltning och internationell samverkan | 1 | 2 586 318 | 2 596 355 |
| 6 | Totalförsvaret | 1 | 41 371 959 | 42 890 719 |
| 7 | Internationellt bistånd | 1 | 12 148 028 | 11 478 132 |
| 8 | Invandrare och flyktingar | 1 | 4 165 494 | 4 341 358 |
| 9 | Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 3 | 24 321 024 | 23 329 744 |
| 10 | Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp | 4 | 40 245 371 | 41 079 479 |
| 11 | Ekonomisk trygghet vid ålderdom | 4 | 63 279 499 | 62 730 422 |
| 12 | Ekonomisk trygghet för familjer och barn | 4 | 33 261 068 | 36 241 898 |
| 13 | Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet | 4 | 40 935 002 | 37 334 504 |
| 14 | Arbetsmarknad och arbetsliv | 3 | 46 836 956 | 47 498 429 |
| 15 | Studiestöd | 3 | 15 934 237 | 21 927 933 |
| 16 | Utbildning och universitetsforskning | 3 | 24 489 619 | 27 459 103 |
| 17 | Kultur, medier, trossamfund och fritid | 2 | 7 029 234 | 7 288 961 |
| 18 | Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande | 2 | 30 853 566 | 22 370 593 |
| 19 | Regional utjämning och utveckling | 2 | 1 759 207 | 2 486 209 |
| 20 | Allmän miljö- och naturvård | 2 | 1 309 088 | 1 188 277 |
| 21 | Energi | 2 | 346 210 | 780 241 |
| 22 | Kommunikationer | 2 | 23 935 107 | 28 162 192 |
| 23 | Jord- och skogsbruk, fiske | 2 | 10 596 891 | 25 839 930 |
| 24 | Näringsliv | 2 | 2 867 603 | 2 544 425 |
| 25 | Allmänna bidrag till kommuner | 3 | 66 670 705 | 71 934 741 |
| 26 | Statsskuldräntor | Ofördelad | 98 366 882 | 113 405 227 |
| 27 | Avgiften till Europeiska gemenskaperna | Ofördelad | 20 180 825 | 21 209 950 |
| | Kommunala utjämningsystemet | Ingår ej | 20 702 000 | 21 270 000 |
| | Totalsumma | | 667 637 813 | 711 033 980 |

Källa: Rapport 17

I den första gruppen, förvaltnings- och myndighetsutgifter, ingår utgiftsområdena 1–8 i statsbudgeten. I de totala utgifterna som fördelats regionalt inom detta område, 81 miljarder kronor, ingår exempelvis försvaret med drygt 42 miljarder och rättsväsendet med drygt 21 miljarder kronor. I tabell 5.4 redovisas de sammanlagda förvaltnings- och myndighetsutgifternas fördelning per invånare för olika typer av lokala arbetsmarknader eller s.k. regionfamiljer. Stockholmsregionen,

där en stor del av statförvaltningen är samlad, ligger klart över övriga delar av landet, medan utgifterna per invånare är lägst i små regioner.

För enskilda lokala arbetsmarknader kan värdena dock vara väsentligt större, vilket innebär att spridningen inom respektive regionfamilj kan vara stor. Framför allt gäller detta arbetsmarknadsregioner med stora militära anläggningar, t. ex. Karlskrona eller Arvidsjaur.

I jämförelse med 1997 finns en viss tendens till fortsatt koncentration av statsförvaltningen. Utgifterna per invånare i denna grupp utgiftsposter har framför allt ökat i Stockholmsregionen mellan de två åren, men minskat eller ökat svagt i övriga regionfamiljer.

Tabell 5.4: Statens utgifter per invånare för förvaltnings- och myndighetsuppgifter fördelade per regionfamilj 1998, i kkr respektive index: riket=100

| | Förv.& myndigh. | | Reg. utv. ej indiv | | Reg.utv. indiv. | | Komp.inkomst bortf. | |
|---------------------|-----------------|-------|--------------------|-------|-----------------|-------|---------------------|-------|
| | Kkr/inv | Index | Kkr/inv | Index | Kkr/inv | Index | Kkr/inv | Index |
| Stockholm | 18,5 | 203 | 12,1 | 131 | 18,1 | 84 | 17,2 | 87 |
| Göteborg | 5,1 | 56 | 6,0 | 65 | 21,7 | 102 | 19,2 | 97 |
| Malmö | 4,6 | 51 | 8,0 | 87 | 27,2 | 127 | 19,1 | 97 |
| Univ. & högsk. reg. | 6,4 | 70 | 10,4 | 113 | 22,5 | 105 | 19,5 | 99 |
| Regionala centra | 9,6 | 105 | 8,6 | 93 | 21,8 | 102 | 20,8 | 105 |
| Sekundära centra | 5,2 | 57 | 7,9 | 85 | 18,3 | 86 | 20,5 | 103 |
| Små reg. priv.syss | 2,9 | 32 | 9,0 | 98 | 21,9 | 102 | 22,5 | 114 |
| Små reg. off.syss | 4,4 | 49 | 7,5 | 82 | 26,5 | 124 | 23,8 | 121 |
| Riket | 9,1 | 100 | 9,2 | 100 | 21,4 | 100 | 19,7 | 100 |

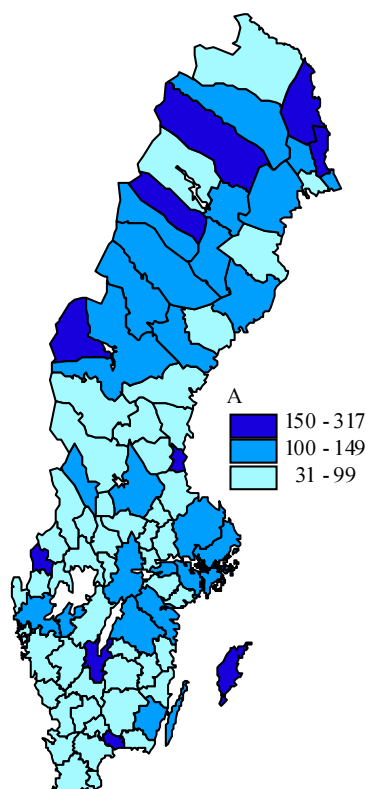
Källa: Rapport 17

I grupp 2, utgifter för regional utveckling som ej är individriktade, har utgiftsområdena 17–24 samlats. Dessa utgifter bedöms på något sätt bidra till att förbättra regioners möjligheter till utveckling, men utan att rikta sig direkt till individer. Av totalt drygt 81 miljarder kronor som fördelats regionalt, utgör exempelvis utgifterna för samhällsplanering och för bostadsförsörjning 22 miljarder, kommunikationer 22 miljarder och jord- och skogsbruk 26 miljarder. Här ingår även utgiftsområde 19, dvs. anslaget till regional utjämning och utveckling. Totalt uppgick statens utgifter för sistnämnda område till 2,5 miljarder kronor 1998. Den formella eller s.k. lilla regionalpolitiken är således av en blygsam omfattning i jämförelse med statens verksamhetsområden

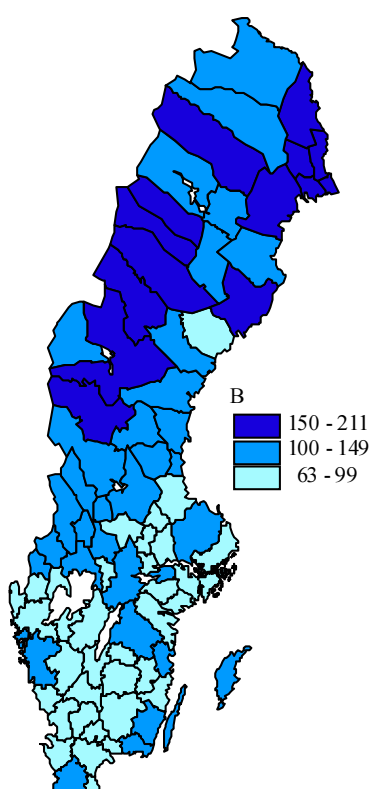
totalt sett. Det är med andra ord genom den s.k. stora regionalpolitiken som staten i första hand påverkar regionernas ekonomi och utveckling.

Spridningen mellan regionfamiljerna är liten, men för de lokala arbetsmarknaderna inom familjerna är spridningen stor. Störst var utgifterna per invånare i Söderhamn, vilket sannolikt beror på de åtgärder som vidtogs i samband med regementsnedläggningen. Lägst var utgifterna i småländska Älmhult (se figur 5.4).

Figur 5.4: Utgifter för regional utveckling som ej är direkt individinriktade, fördelade på NUTEK:s 81 lokala arbetsmarknader, 1998, index: riket=100



Figur 5.5: Utgifter för regional utveckling med individinriktning, fördelade på NUTEK:s 81 lokala arbetsmarknader, 1998, index: riket=100



Källa: Rapport 17

Inom grupp 3, utgifter för regional utveckling med individinriktning ingår utgiftsområdena 9, 14–16 och 25, dvs. en stor del av kommunernas verksamhet, liksom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Av de sammanlagt 176 miljarder kronor som fördelats regionalt 1998, utgjorde exempelvis statens allmänna bidrag till kommunen 71 miljarder, utgifter för arbetsmarknadsåtgärder, m.m. 47 miljarder och utgifter för utbildning och forskning 27 miljarder. Generellt är utgifterna per invånare högst i små regioner och Norrlands inland (tabell 5.4). En viktig förklaring till detta är att arbetslöshetsnivån är högre. De högre utgifterna per invånare kan också ses som en naturlig följd av ett mindre befolkningsunderlag eller en gles befolkningsstruktur. Förutom dessa regioner har också Uppsala och andra universitetsregioner en relativt hög utgiftsnivå (se figur 5.5).

Den sista gruppen utgifter, där totalt 172 miljarder kronor fördelades 1998, utgörs av olika typer av utgifter för att garantera inkomsttryggheten vid inkomstbortfall, t. ex. i samband med sjukdom (41 miljarder), arbetslöshet (35 miljarder), pension (63 miljarder) eller föräldraledighet (36 miljarder). Utgiftsområdena 10–13 i statsbudgeten ingår i denna grupp.

Skillnaderna i utfall är små mellan olika regionfamiljer, och flertalet arbetsmarknadsregioner ligger nära genomsnittet för riket (tabell 5.4). Ett antal små arbetsmarknadsregioner i framför allt Norrlands inland har högre genomsnittsvärden än övriga landet, samtidigt som ett antal lokala arbetsmarknader i Småland ligger under. Orsakerna till de skillnader som finns är främst arbetslöshet, men även exempelvis befolkningens ålderssammansättning påverkar utfallet.

5.4 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att saneringen av statens finanser, som skett genom en kombination av inkomstökningar och utgiftssänkningar, åtminstone fram till 1998 inte tycks ha inneburit att den regionala omfördelningen minskat i omfattning. Detta är av allt att döma en viktig orsak till att skillnaderna mellan regionernas bruttoregionprodukter heller inte har ökat – snarare finns det en tendens till motsatsen. Det förefaller med andra ord som att budgetsaneringen kunnat skett på ett sådant sätt att effekterna av den djupa nedgången i svensk ekonomi åtminstone i ekonomiskt hänseende inte ökat de regionala skillnaderna. Trots tidigare farhågor om att budgetsaneringen skulle leda till kraftigt ökade regionala skillnader. Säkra slutsatser går dock inte att dra utan en mer grundlig analys än vad som här har varit möjligt att göra. Dessutom har vi inte kunnat ta hänsyn till de budgetförändringar som fått genomslag först efter 1998.

6 Regionalpolitikens förändrade förutsättningar

Trots att förutsättningarna för regionalpolitiken till stor del förändrats, har någon radikal omprövning av politikområdet i dess helhet aldrig ägt rum. Kärnan i den regionalpolitiska strategin har allt mitten av 1960-talet varit att åstadkomma både utjämning och utveckling genom att försöka omfördela tillväxten från heta områden till regionalpolitiskt prioriterade delar av landet. Efterhand har emellertid nya medel lagts till de övriga. Under senare tid har förändringstakten i den regionalpolitiska omvärlden accelererat. Nya politikinstrument har följaktligen lagts ovanpå de gamla i en allt högre takt. Sammantaget har detta gjort att behovet har ökat av kunskap om politiken och dess effekter och av att utveckla system och modeller för att tillvarata genererad kunskap.

I detta kapitel diskuteras ett antal mer grundläggande förändringar av politikens förändrade förutsättningar. Hit hör, vilket vi berört i tidigare kapitel, att drivkrafterna i ekonomin till del är annorlunda i dag jämfört med mitten av 1960-talet, då den moderna regionalpolitiken etablerades som självständigt politikområde. Hit hör också en snabb teknisk utveckling, och i detta sammanhang har internationaliseringen och EU-medlemskapet en central betydelse. Vi har tidigare kunnat konstatera entreprenörskapets växande betydelse för tillväxt och utveckling, men också den osäkerhet som finns när det gäller vilka politiska åtgärder och program som är mer framgångsrika än andra. Trots att både forskning och erfarenhet kan bidra med en hel del förklaringar och fruktbara slutsatser så saknas fortfarande mycket kunskap på området. Politiken får därför ett betydande inslag av ”trial and error”. Detta understryker betydelsen av att ta till sig och sprida vunna erfarenheter för att ständigt utveckla och förbättra politikens utformning och genomförande. Det understryker dessutom lärandets betydelse för den framtida politikens utformning.

En stor del av detta kapitel ägnas därför åt lärandets plats och roll i dagens regionalpolitiska mosaik. I jämförelse med de traditionella regionalpolitiska instrumenten har de nya helt andra och mer implicita

former för lärande. I mötet mellan dessa två system uppstår olika möjligheter till kunskapsuppbbyggnad, kunskapsöverföring och lärande.

6.1 Den ekonomiska spelplanen

En av de mest centrala slutsatserna i de flesta av de analyser som vi hittills redovisat är att tillväxt och utveckling i första hand är lokala eller nationella/internationella företeelser. Regioner, i betydelsen län, är således sällan funktionella för att analysera den ekonomiska utvecklingen. Det hindrar inte att län eller andra geografiska områden kan ha betydelse ur andra aspekter, t.ex. kulturella eller administrativa.

Samspelet mellan företag och människor äger framför allt rum på den lokala marknaden¹. Det innebär självklart inte att man bör betrakta den lokala marknaden som oberoende av sin omvärld. Tvärtom! För en framgångsrik utveckling fordras ett rikt samspel med omgivningen och i allt högre utsträckning med den internationella arenan. Hur rikt detta samspel är, beror dock framför allt på vilka förhållanden som råder lokalt, dvs. hur näringslivet är organiserat, vilken grad av omvärldsorientering man har, hur stor andel inflyttare som finns på orten osv.

Det mesta talar för att de förhållanden som primärt kan kopplas till den lokala marknaden eller miljön ökar i betydelse för tillväxten och näringslivets utveckling. I ett alltmer decentraliserat tjänstesamhälle utvecklas företagen också i allt högre utsträckning i samspelet med varandra, samhälls- och andra organisationer, snarare än i de enskilda företagen. Inte minst utvecklingen av IT-teknik och annan ny kommunikationsteknik påskyndar denna utveckling mot en alltmer decentraliserad ekonomi.

Nya sätt att organisera verksamhet och samspela med andra ställer också nya krav på samhällets spelregler. Reglerna utgörs emellertid inte bara av gällande lagar och förordningar, utan också av alla oskrivna regler, dvs. den kultur som utvecklas för att samspelet skall fungera.

6.1.1 Regionalpolitikens kriser och samhällets institutioner

Huvuddelen av dessa lagar, regler, kulturer och förhållningssätt har utvecklats under mycket lång tid och är således främst en produkt av vunna historiska erfarenheter. Det innebär samtidigt att de tar mycket

¹ Dvs. den lokala arbetsmarknaden enligt vår definition.

lång tid att förändra. Det har visat sig mycket svårt att anpassa regler skapade för 1950- och 1960-talens storindustrisamhälle, till ett samhälle alltmer präglad av tjänster, småföretag och entreprenörskap. Än svårare är det givetvis att ompröva våra egna djupt rotade föreställningar och attityder.

I rapport 6² görs en ingående och delvis mycket kritisk analys av vilka slutsatser man kan dra av den nya tidens ekonomi, och vilka konsekvenser den har för i första hand politikens och statens organisering. Författarna finner stora likheter mellan idag, som man upplever som en brytningstid, och tidigare historiska epoker.

Även om ekonomisk och politisk utveckling ofta har gått hand i hand, så sker det inte hela tiden eller i samma takt. Den ekonomiska liberaliseringen under 1800-talet frigjorde såväl ekonomiska och politiska samhällskrafter. I likhet med dagens ekonomiska omvandling så utvecklades dåtidens nya ekonomi lokalt och delvis utanför traditionella regler och normer. Medan den tidens omvälvande skifte från agrar- till industrisamhälle startade redan i mitten av 1800-talet, så kom samhällets institutioner ikapp den ekonomiska utvecklingen först hundra år senare.

En ytterligare tolkning av de svårigheter som finns för politiken att hålla jämna steg med ständigt förändrade ekonomiska förutsättningar ges också i rapport 6.³ Under 1960-talet ansågs problemen i Norrlands inland bero på bristande industrialisering. Men paradoxalt nog visade det sig att tillverkningsindustrin, som ansågs kunna lösa problemen, inte alls var den motor i den allmänna tillväxten som man hoppades. Tvärtom var den av egen kraft på väg bort från storstäderna och dessutom försatt i en sysselsättningsmässig tillbakagång. Med andra ord kan man litet tillspetsat hävda att Norrlands inland skulle moderniseras med det som redan var på väg ut i landets mer dynamiska delar.

Nu som under tidigare perioder av snabba tekniska och ekonomiska förändringar så skulle man kunna hävda att industrisamhällets politiska institutioner är mitt uppe i en ny strukturkris, samtidigt som IT-tekniken snabbt håller på att omvandla ekonomierna i världen. Det är först när de informationsteknologiska innovationerna kommer till en rationaliseringsfas som möjligheter finns också för en framgångsrik anpassning av de politiska institutionerna.⁴

Svårigheterna för den nationella politiken ligger dock inte bara i förmågan och möjligheterna att anpassa det generella regelverket. Den modell, med generella regler inom politikens olika områden, som ur-

² Rapport 6, Kommunal industripolitik och glokalt ansvar.

³ Rapport 11, En lärande regionalpolitik.

⁴ Rapport 6.

sprungligen och framgångsrikt etablerades och lade grunden för välfärdsstatens framväxt, fick ökade svårigheter i takt med att politiken förfinades och gjordes alltmer detaljrik och selektiv.

I synnerhet befinner sig regionalpolitiken i denna situation, menar författarna,⁵ eftersom den i praktiken består av ett virrvarr av motstridiga centrala mål och regler, inom sektorer som arbetsmarknadspolitik, näringspolitik, kommunikationspolitik, utbildningspolitik, jordbrukspolitik och kulturpolitik, som i allt väsentligt, om det alls sker, koordineras kommunalt.

6.1.2 EU och regionalpolitiken

Regionalpolitiken i EU skiljer sig på flera sätt från den svenska⁶. Den viktigaste skillnaden är att EU:s regionalpolitik är ett av få instrument som står till buds för en mellanregional eller mellanstatlig utjämning. EU:s regionalpolitik motsvarar omkring 40 procent av dess budget, medan den svenska regionalpolitiken i formell mening (utgiftsområde 19) endast står för någon procent. I Sverige finns emellertid ett stort antal andra områden öppna för en politik som också har mellanregionala utjämnings effekter, t.ex. inom välfärdspolitiken, utbildningspolitiken eller infrastrukturpolitiken. I EU står regionalpolitiken och jordbrukspolitiken för hela denna utjämningspotential. Vid en jämförelse med svensk regionalpolitik har utjämningsmålet varit tydligare i den europeiska politikens historia. I de program som under senare tid präglat EU:s regionalpolitik har dock utvecklingsverktygen dominerat och utvecklingsmålen i allt högre grad kommit att ersätta utjämningsmålen. Men politikens legitimitet hävdas i allt väsentligt ändå genom dess utjämningsmål – mellan länder och mellan regioner. EU:s regionalpolitik är på många sätt intimt förknippad med unionsprojektet som helhet. Den ekonomiska och politiska integrationen av Europa är beroende av en stark legitimitet, där alltför stora ekonomiska klyftor mellan olika delar av unionen inte kan tolereras. Reformeringen av regionalpolitiken har också följt direkt efter att nya medlemmar tillkommit. Strukturfonderna och EU:s regionalpolitik har blivit en av de allra viktigaste beståndsdelarna i EU:s politiska instrument för regionens sammanhållning och integrationsutveckling.

⁵ Rapport 6.

⁶ Detta och efterföljande avsnitt i kapitel 6 bygger i huvudsak på rapport 11, En lärande regionalpolitik.

6.1.3 EU och regionerna

Fram till nyligen har det varit viktigt för unionens sammanhållning att stärka EU-kommissionens makt och att tona ned den traditionella rollen för nationalstaterna i unionen. Den regionala nivån har lyfts fram som en viktig aktör i denna process, som syftar till att utveckla unionen. Begreppet ”Regionernas Europa” har kommit att stå för detta.

Decentraliseringen har i många länder drivits fram som ett resultat av att EU-kommissionen utövat påtryckningar för att regionalpolitiken skall kunna genomföras på regional eller lokal nivå. Hävdandet av subsidiaritetsprincipen är ett annat uttryck för samma sak, men med en vidare innebörd.

En modern analys av regionernas roll i EU:s integrationsprojekt måste utgå från att 2000-talets första decennium ser annorlunda ut än 1900-talets sista. Integrationen i Europa drivs inte längre av en stark EU-kommission. Integrationsprocessens drivkraft verkar av flera skäl ha övergått till att hämta sin tyngd i ett mellanstatligt samarbete, där flera stater deltar och där samarbetskonstellationerna förefaller svår-förutsägbara.

Som en följd av detta kan vi räkna med att ansvaret för den mellan-regionala och i viss mån mellannationella utjämningen i de nuvarande medlemsstaterna sannolikt kommer att förskjutas från unionsnivån till nationsnivån. Starkt kopplat till denna utveckling står också de förväntade effekterna av en östlig utvidgning av unionen. En snabb sådan kräver sannolikt en mer genomgripande reform av EU:s jordbruks- och regionalpolitik, eftersom EU:s budget annars riskerar att sprängas. Hotet mot budgettaket skulle dock sannolikt kvarstå även efter en sådan, vilket åter gör att trycket på att förskjuta ansvar från den gemensamma nivån tillbaka till medlemsstaterna ökar. De olika medlemsstaterna har emellertid olika intressen av, och uppfattningar om, östutvidgningen. Exempelvis Tyskland har engagerat sig för så gott som hela öst- och centraleuropa, medan Sverige, Finland och Danmark har särskilda intressen av att de baltiska staterna skall bli medlemmar.

Oavsett EU:s framtida utveckling kan vi konstatera att Sveriges medlemskap på flera sätt genomgripande förändrat den regionalpolitiska scenen i Sverige.

6.1.4 En ny regional utvecklingspolitisk situation?

Den viktigaste förändringen består sannolikt i att politiken inte längre enbart kan avgöras genom beslut fattade i Sveriges riksdag. Statsstödsreglerna och EU:s konkurrenslagstiftning, som gäller hela EU-/EES-

området, sätter gränser för vad som är möjligt vad gäller stöd till privata företag.

Indirekt påverkar EU:s regionalpolitik också den svenska regionalpolitiken, då den genom medfinansiering styr inriktning, omfattning, utformning och geografisk avgränsning av den nationella regionalpolitiken. Att driva en nationell regionalpolitik som på ett avgörande sätt avviker från EU:s strukturfondspolitik vore knappast möjligt.

Detta är ett av motiven till de regionala tillväxtavtalen, vilka har stora likheter med strukturfondsprogrammen och förhandlas fram mellan regionala och centrala parter.

Parallellt med introduktionen av tillväxtavtalen har också Sveriges genomförande av strukturfonderna reformerats. Till de viktigaste reformerna hör en förtydligad beslutsorganisation och en tydligare koppling mellan program och beslutsorganisation, i så motto att länsövergripande beslutsdelegationer skapas i flera områden.

Tillväxtavtalen är nu klara och skall börja tillämpas i regionerna. Samtidigt pågår utarbetandet av, och förhandlingar om, strukturfondsprogrammen för perioden 2000–2006. Att döma av de utvärderingar av avtal och program som utredningen tagit del av, så framstår situationen som mycket komplex. Tillväxtavtalens regioner är inte identiska med strukturfondsregionerna och tillväxtavtalens innehåll överensstämmer endast delvis med strukturfondsprogrammen. Programperioderna är olika långa. Den nationella regionalpolitikens stödformer har i de flesta fall integrerats i tillväxtavtalen, men de budgetmässiga tilldelningarna har inte samordnats vare sig med tillväxtavtalsprogrammen eller strukturfondernas programperioder.

En annan viktig förändring följer på regionaliseringstrenden som beskrivits ovan, och kallas vanligen partnerskap. Begreppet har under de senaste fyra–fem åren vuxit fram inom den regionala utvecklingspolitiken, och innebär att samarbeten ingås på frivillig grund och delvis regleras informellt. Endera parten antas ha rätten att upplösa partnerskapet när som helst. Samverkan hjälper parterna att uppnå mål var för sig, såväl som gemensamma mål. De flexibla former för samverkan som partnerskapsbegreppet ofta innebär är också en förutsättning för att samarbete skall kunna fungera mellan olika parter. En av innebörderna i begreppet är att partnerskapet inkluderar en form av samverkan mellan politiska offentliga aktörer å ena sidan och privata, frivilliga eller andra aktörer å andra sidan. I denna samverkans natur ligger att den måste bygga på ömsesidighet, ett erkännande av de olika villkor och regler som styr de olika sektorerna samt på existensen av ett åtminstone delvis gemensamt mål.

I partnerskapen omkring den svenska regionala utvecklingspolitiken finns i dag aktörer på flera olika nivåer, av olika organisatorisk status

och legitimitet och med vitt skilda inbördes mål. Även om tabell 6.1 inte omfattar samtliga organisationer i de svenska partnerskapen för regional utveckling, så beskriver den med önskvärd tydlighet den komplexitet som råder för det regionala utvecklingsområdet, en komplexitet som ibland kallats det regionala utvecklingskomplexet⁷ eller den regionala röran.

Alla de aktörer som listats i tabell 6.1 är inte nya i det regionala utvecklingsarbetet. Tvärtom har flertalet varit med sedan länge. Det nya är dock att dessa aktörer, genom de organiserade partnerskapen, har inlemmats i politikens genomförande på ett mer systematiskt sätt än tidigare.

Ett annat nytt drag i den svenska regionala utvecklingspolitiken från mitten av 1990-talet och framåt, är den ökande graden av programstyrning. Den svenska regionalpolitiken före EU-medlemskapet kan dels beskrivas som kontinuerlig och styrd av ett antal regler och stödförordningar, vilket gäller för merparten av stödsystemen inom det regionalpolitiska området, dels kan den beskrivas som projektstyrd. Den projektstyrda delen innefattar exempelvis länsstyrelsernas regionala projektmedel. Vid sidan av dessa har också ett antal tillfälliga stödpaket av olika slag använts, t.ex. i insatser riktade mot enskilda orter vid exempelvis dramatiska strukturomvandlingar.

⁷ Ramfelt, L (1997): Mot ett nytt förhållningssätt i regionalpolitiken, SOU1997:13, Regionpolitik för hela Sverige, bilaga 6.

Tabell 6.1: Det regionala utvecklingskomplexets aktörer

| | <i>Europeisk/nationell</i> | <i>Regional</i> | <i>Lokal</i> |
|---|---|---|--|
| Offentliga organisationer/ myndigheter | EU-kommissionen Regeringen NUTEK Glesbygdsverket Arbetsmarknadsverket ESF-rådet Exportrådet Turistdelegationen ALMI Landstingsförbundet Högskoleverket Kommunförbundet Universitet och högskolor Jordbruksverket Fiskeriverket Riksantikvarieämbetet Skolverket Energimyndigheten Riksarkivet Naturvårdsverket ISA Statens Kulturråd | EU-kommissionen Regeringen Länsstyrelserna Landstingen/själv- styrelseorganen LAN Regionala kommunför- bund Mellankommunala samarbetsorgan ALMI Universitet och högskolor Mellanregionala samarbetsorgan Sametinget | Kommunerna Universitet och högskolor Arbetsförmedlingen Kommunala näringslivs- bolag |
| Intresseorganisationer, ideella organisationer | SAF LO Övriga arbetsmarknadens parter FR Branschorganisationer Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva Bildningsförbunden | SAF LO FR Övriga arbetsmarknadens parter Branschorganisationer Handelskamrarna Bildningsförbunden | SAF LO FR Övriga arbetsmarknadens parter Branschorganisationer Bildningsförbunden Byagrupper, ideella föreningar, m.m. |
| Privata företag, organisationer | | Banker Fastighetsbolag Konsulter Utvecklingsbolag Övriga näringslivet | Banker Fastighetsbolag Konsulter Utvecklingsbolag Övriga näringslivet |
| "Blandorganisationer", institutionaliserade partnerskap | Sveriges rese- och turistråd | IUC Nyföretagarcentrum/ jobs&society Klusterbildningar av företag med stöd av offentliga aktörer (t.ex. aluminiumriket i Småland) Branschorganisationer med integrerade offentliga intressen | Teknikbrostiftelser IUC Lokala utvecklingsbolag |

Källa: Rapport 11

I såväl strukturfonderna som de regionala tillväxtavtalen är det i stället fleråriga program som utgör eller förväntas utgöra den organisatoriska strukturen för arbetet. Programmen syftar till att långsiktigt koordinera resursanvändningen och relatera den till dess mål. I programmen skall

övergripande mål och strategier anges. Likaså skall en prioritering av hur de medel som programmet omfattar ske. Både strukturfondsprogrammen och tillväxtavtalen är också mer detaljerade på så vis att de anger målsättningar både för programmen i stort och för olika prioriterade områden. Vidare anges i programmen vilka kriterier som skall användas för att prioritera mellan olika tänkbara projektförslag.

Programmen skiljer sig således från både det direkt regelstyrda arbetet och det mer projektorienterade. Inbyggt i programmodellen finns också en lärandecykel, vilken innefattar analys, övergripande mål, strategi, detaljerade mål, urvalskriterier, uppföljning, utvärdering, ny analys, osv. Samtidigt rymmer programformen flera problem. En källa till problem är det samtidiga användandet av programstyrda och regelstyrda system. Strukturfondsprogrammen i sig själva regleras av komplicerade fondregler, olika för var och en av fonderna. För att komma åt den nationella medfinansieringen krävs också att de projektprogrammet skall stödja uppfyller regelverken för det aktuella nationella systemet. När olika system läggs på varandra uppstår flera konsekvenser inte minst för förmågan att bygga upp ett lärande system. Några exempel på detta är frågan om vilka effekter som är att hänföra till vilka systems insatser, eller hur man skall värdera ett och samma resultat utifrån olika mål.

En viktig fråga är hur ett regionalpolitiskt system kan utvecklas där lärandet på ett tydligare sätt kan ställas i centrum. Denna fråga diskuteras i följande avsnitt.

6.2 Principer för kontinuerligt och verksamhetsnära lärande

Lärande har under senare tid vuxit fram som något av ett modebegrepp. I en tid då politiskt drivet utvecklingsarbete inom ramen för närings- och regionalpolitiken förutsätts ske i nätverk eller partnerskap, blir synen på lärande som en interaktiv process, viktig för att förstå styrkor och svagheter med olika arbetsformer. Lärande hos organisationer handlar om konsten att förändra arbetssätt, om problemlösning och om sätt att relatera till andra organisationer. Ett ökat lärande får dock inte leda till att förändring blir ett självändamål.

6.2.1 Lärande organisationer

Något entydigt recept för vad som kännetecknar en god lärandekultur inom en organisation finns inte, men några faktorer kan lyftas fram som självklara. Det mest uppenbara är att lärande bygger på att de som arbetar i organisationen ifrågasätter tidigare utgångspunkter och är beredda att ompröva sitt eget och sin organisationens arbetssätt.

Organisationer lär emellertid inte som individer. Det är därför inte självklart att den kunskap en individ tillägnat sig tas tillvara i vidare mening inom organisationen. Den nya kunskapen kan förbli en isolerad företeelse eller något som en mindre del av organisationen tar till sig.

Traditionellt har man sett förändringar i organisationer som drivna av ett behov att fylla hål i strukturen eller rätta till inkonsekvenser i den. Tilltron till denna form av planerat förändringsarbete har dock kommit att minska. I stället ses organisationsförändringar allt oftare som ett resultat av en ständigt pågående lärandeprocess där en kontinuerlig anpassning av organisation, arbetssätt, osv. måste ske.

6.2.2 Den regionalpolitiska spelplanen

Regionalpolitiken och dess aktörer kan i dagsläget knappast beskrivas som en organisation. I stället utgör de en diffust avgränsad arena där ett mycket stort antal aktörer samtidigt befinner sig. De olika aktörerna har olika mål och agerar olika. I någon mån identifierar ett antal av dem gemensamma mål som blir en delmängd av deras olika inbördes mål. Det finns i sådana fall förutsättningar för att en samverkan mellan aktörerna skall uppstå. Vem som är starkast i just den aktuella samverkan avgörs inte av aktörernas absoluta styrka. Någon av dem kanske ägnar merparten av sin kraft åt att agera på en annan arena, varför det i stället blir deras engagemang i just det aktuella samverkansprojektet som blir avgörande.

Detta framväxande system av aktörer, vilket i motsats till de mer traditionella och hierarkiskt uppbyggda organisationerna, styrs av en mångfald av komplexa relationer mellan aktörer vilkas uppgifter och legitimitet ofta överlappar varandra.

Inom ramen för den hierarkiska strukturen finns etablerade system för lärande: dokumentation, uppföljning och utvärdering. På tvärs över sektorer eller uppifrån och ner sker dock ingen enkel överföring av kunskap. Lärandet blir härmed avhängigt formen. Risken är också att

det formaliserade lärandet begränsar möjligheterna att överföra så kallad tyst eller erfarenhetsbaserad kunskap.

Problem finns emellertid också i det regionala utvecklingskomplexet, som saknar vad man kan kalla ett gemensamt komihåg.⁸ Systemen för dokumentation, uppföljning och utvärdering är till stor del organisationsinterna, och förutsättningarna för en kommunikation mellan organisationerna i detta avseende blir mycket varierande. Samtidigt kännetecknas systemet i sin helhet av en intensiv informell kommunikation mellan organisationerna. Potentialen för genuint lärande – eller överförande av exempelvis tyst kunskap – blir god i detta system.

6.3 Lärande i dagens regionala utvecklingspolitik

Hur ser då förutsättningarna för lärandet ut i dagens regionala utvecklingspolitik? Frågan kräver, som konstaterats ovan, att vi också har ett svar på hur det regionalpolitiska systemet de facto ser ut och fungerar.

6.3.1 Dagens regionalpolitiska system

Det regionalpolitiska systemet är i grunden uppbyggt efter ett vad som kan kallas ett auktoriserande system. Riksdagen och regeringen lägger fast politikens mål. Men de bestämmer också den nationella fördelningen och vilka verktyg som skall användas för att nå målen, samt reglerar med lagar och förordningar ofta i detalj hur politiken skall genomföras. Statliga verk och regionala förvaltningar delar sedan – i en hierarkisk arbetsfördelning – genomförande- och kontrolluppgifterna mellan sig.

Ovanpå detta system har under 1990-talet i ökande grad också lagts element av ett system som liknar det regionala komplexet. Nya myndigheter har inrättats. Regionaliseringen har medfört att ansvaret aktörerna emellan skiljer sig från en region till en annan. Gränserna mellan sektorerna har åtminstone till en del blivit mindre tydliga. Nya aktörer, med en delvis annan organisatorisk bas än den som kännetecknat det auktoriserande systemet, har dykt upp i vissa regioner. De traditionella aktörernas uppgifter har på flera sätt förändrats, vanligen så att de blivit fler och så att rollfördelningen aktörerna emellan blivit mindre tydlig.

⁸ Ramfelt, L, *ibidem*.

Nedan följer några exempel på de förändringar som skett:

- Myndigheterna för strukturfondernas genomförande har inrättats, dvs. de så kallade regionala beslutsgrupperna och Svenska EU-programkontoret (som båda försvinner i den kommande strukturfondsprogramperioden).
- Sammanslagningen av Arbetsmarknads-, Kommunikations- och Näringsdepartementen samt strukturfondernas tendens att knyta samman exempelvis arbetsmarknads- och regionalpolitiken.
- Det ökande engagemanget från lokala aktörer som företag, organisationer etc. inom delar av politiken.

Sammantaget kan man säga att det regionalpolitiska organisatoriska systemet förvisso har utvecklats i riktning mot vad som skulle kunna beskrivas som det regionala utvecklingskomplexet. Samtidigt kan vi konstatera att grunderna i form av det hierarkiska, auktoriserande systemet, i allt väsentligt består. På samma sätt som de regionalpolitiska insatserna präglats av en lager-på-lager-princip, förefaller det som om den organisatoriska strukturen gjort detsamma. Nya organisationer har tillkommit, men de gamla består och utövar dessutom sin makt över de nya. Finansiering och reglering är ofta starkt beroende av det hierarkiska systemet. Hanteringen av EU:s strukturfonder är ett bra exempel på detta, där de nya beslutsgruppernas makt i praktiken kom att inskränkas av de fondansvariga myndigheterna, vilka skulle tillämpa fondreglerna. De fondansvariga myndigheterna var också de som i det auktoriserande systemet genomför den nationella politiken. Deras inbördes olika tillämpning av reglerna utgjorde också en kil i den sektorsamordning som inrättandet av de regionala beslutsgrupperna innebär.

I den mån systemet är på väg att i sin helhet förändras, så sker det i så fall i lika hög grad genom att det gamla systemets organisationer omformas inifrån, som genom att nya organisationer tillkommer och dominerar över de gamla.

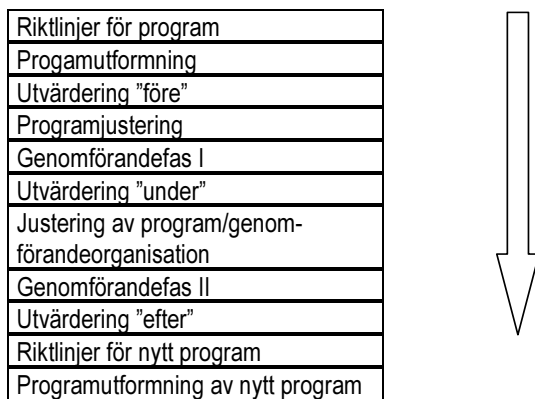
6.3.2 Utvärdering som verktyg för lärande

De mest systematiska inslagen av utvärderingar förekommer inom de programbaserade stödformerna. Dessa är EU:s strukturfondsprogram, och från i år också de regionala tillväxtavtalen. I EU:s strukturfondsprogram finns redan i riktlinjerna regler för hur och när utvärderingar skall ske. I princip utvärderas programmen vid tre tillfällen: före (ex-ante), under (halvtid) och efter (ex-post) genomförandet. Utvärderingen *före* avser att studera det föreslagna programmets innehåll och

planerade genomförande, i syfte att förbättra och utveckla det innan det genomförs. Utvärderingen efter *halva* genomförandet syftar till att ge en underhandsbedömning av utvecklingen och möjligheterna att justera programmets innehåll. Under kommande strukturfondsperiod finns också vissa möjligheter att omfördela programområden och därmed skapa incitament för ett gott genomförande. Utvärderingen *efter* är den mer traditionella, där syftet är att fastställa effekter och effektivitet.

Utvärderingarna av strukturfondsprogrammen är tänkta att på ett direkt sätt påverka politikens genomförande. I programarbetsformen finns en logisk lärandecykel inbyggd. Denna skall enligt teorin fungera som i figur 6.2.

Figur 6.2: Utvärdering och lärande i programbaserat regionalt utvecklingsarbete



Källa: Rapport 11

När det gäller strukturfonderna befinner sig arbetet i de flesta program i den fasen att slututvärderingarna har inletts samtidigt som arbetet med de nya programmen har startats. I några program har också den andra halvan av genomförandet följts av en utvärdering.

Halvtidsutvärderingarna av den första rundan svenska strukturfondsprogram utgör den hittills mest systematiska utvärderingsinsatsen i svensk regionalpolitik. Utvärderingarna har på flera sätt påverkat EU:s regionalpolitik i Sverige. Det mest direkta bruket av halvtidsutvärderingarna har varit att nyttja dem i förändringar och justeringar av de pågående programmen.

De samlade lärdomarna från utvärderingen har följts upp på flera sätt. Resultaten från utvärderingarna blev ett direkt och viktigt ingångsvärde i organisationsutredningarna inför den kommande struktur-

fondsprogramrundan⁹. I båda dessa utredningar utnyttjades halvtidsutvärderingarnas ibland detaljerade fokus på processer och organisation, i syfte att underlätta genomförandet av nästa programperiod. Vidare har statskontoret på regeringens uppdrag genomfört en större studie av utvärderingarna: deras kvalitet, organisation, effektivitet och inlemmande i ett organisatoriskt lärande.¹⁰ I studien framkommer att utvärderingarnas kvalitet i allt väsentligt varit god, men att den kan bli bättre genom ett starkare metodstöd och tydligare krav på kvalitet och redovisningsprinciper redan i upphandlingsskedet. Statskontoret noterar att anpassningen i tid inte varit den mest önskvärda vad gäller effektutvärdering.

De regionalpolitiska tillväxtavtalen är det senaste instrumentet på den regionalpolitiska arenan. Där har utvärderingar integrerats som en del i lärandet och processutvecklingen redan från början.¹¹ De regionala tillväxtavtalen lanserades som ett nytt sätt att koordinera offentliga resurser för tillväxt. Det är viktigt att notera att programmet tillkom i en tid då den ekonomiska tillväxten fortfarande var låg över hela landet, och särskilt i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Avtalen skulle fokusera på tillväxt i näringslivet och företagen. Avtalens idé vägledades av några grundläggande synsätt: en aktiv näringspolitik är viktig för tillväxtskapande processer och dynamik i näringslivet. Förutsättningarna för att åstadkomma en sådan politik, och behoven av den, skiljer sig mellan olika regioner. En ökad samverkan tvärs över sektorer vore av godo för näringspolitikens samordning och effektivitet.

Avtalen skulle utformas som treåriga program för regional tillväxt. Regeringen inbjöd regionerna att inkomma med sådana avtal. Riktlinjerna för hur avtalen skulle utformas var löst hållna. De geografiska avgränsningarna av regionen lämnades öppna, men det stipulerades tidigt att länsstyrelserna och självstyrelseorganen skulle ha ett samordningsansvar för arbetet med avtalen i regionerna.

Inga nya pengar knöts till avtalen. I stället var syftet att befintliga resursers användning skulle kunna förändras, anpassas efter skilda regionala behov och prioriteringar samt fördelas på ett annat sätt.

Bland de resurser som så småningom kom att utpekats inom ramen för det så kallade regionala tillväxtkapitalen, finns bland annat de regi-

⁹ SOU 1999:23, SOU 1999:2.

¹⁰ Statskontoret (1999), *Mittutvärdering av strukturfonderna – en övergripande utvärdering*.

¹¹ Tillväxtavtalen betraktas formellt som ett näringspolitiskt instrument, men bör ändå redogöras för inom ramen för en vidare analys av det regionalpolitiska systemet. Detta därför att tillväxtavtalen samlar flera av de regionalpolitiska insatserna under sitt program och därför att de har en tydlig regionalpolitisk profil.

onalpolitiska medlen, delar av arbetsmarknadspolitikens resurser och strukturfondernas resurser.

Arbetet med framtagande av de regionala tillväxtavtalen inleddes under 1998 och resulterade i att samtliga regioner antog regeringens inbjudan att inkomma med avtal. Dessa lämnades till regeringen under våren 1999. Därefter lät regeringen externa utvärderare granska och bedöma de inlämnade avtalsutkasterna. Under hösten 1999 har avtalen sedan reviderats, dels som ett resultat av utvärderingarna, dels som ett resultat av de finansieringsförhandlingar som då skedde. I februari 2000 överlämnades de slutliga avtalsdokumenten till regeringen. Förutom utvärderingen av varje programdokument, våren 1999, har regeringen låtit utvärdera förhandlingsarbetet och processerna med att ta fram de färdiga avtalsdokumenten i ett antal län, samt initierat en utvärdering av hur den centrala nivån (myndigheter och regeringskansli) har deltagit i arbetet med tillväxtavtalen¹².

Statskontoret har under 1999 och 2000 arbetat med att ta fram en modell för hur tillväxtavtalen skall kunna utvärderas. Ett problem i sammanhanget, vilket är ett generellt problem, är hur ett program utan egna resurser skall kunna utvärderas. Enkelt uttryckt uppstår här två svårigheter: hur skall man avgöra vilka effekter som hör till vilka insatser och hur skall man kunna värdera de samordningsinsatser som är tillväxtavtalens grundläggande mål.

Tillväxtavtalen har dock en vidare innebörd, som också är viktig i ett lärandesammanhang. Tillväxtavtalens främsta målsättning är att åstadkomma en sektorssamordnad effektivisering av statens insatser. En sådan samordning kan sägas bestå av tre delar:

1. En sektorsvis samordning på den regionala nivån.
2. En sektorsvis samordning på den centrala nivån.
3. En överbryggande sektorssamordning mellan regional och central nivå.

En nyligen genomförd utvärdering av det inledande arbetet med avtalen påvisar vissa strukturella svårigheter som finns att få till stånd en sådan samordning.¹³ Sektorssamordningen på den regionala nivån har i några fall kommit väsentligt längre än på den centrala. Visserligen är variationerna regioner emellan ännu betydande, men överlag sker ändå ett strukturerat samarbete mellan t.ex. arbetsmarknadspolitiska och regio-

¹² De nämnda utredningarna har gjorts av Nordregio och Ledningskonsulterna (när det gäller utvärderingen av avtalsförslagen) och Nordregio, Ledningskonsulterna och SIR (när det gäller förhandlingar och processer). Studierna är avrapporterade och finns tillgängliga via www.regeringen.se.

¹³ Nordregio 2000.

nalpolitiska myndigheter i alla regioner. Etableringen av fastare samverkansformer och reella prioriteringsförhandlingar är dock mer sällsynt även på denna nivå. Några faktorer som utvärderingen pekar ut som avgörande för möjligheten till reell sektorssamordning är för det första förekomsten av relativt fria och obundna resurser för regional utveckling, t.ex. storleken på länsanslagen eller förekomsten av strukturfondsmedel. För det andra förefaller det som om tidigare traditioner av regional samverkan har en betydelse.

När det gäller samordningen över sektorsgränser på central nivå rör det sig dels om samordning myndigheter emellan, dels om samordning mellan sakdepartementen inom Regeringskansliet. Utvärderingen visade att denna samordning är mycket svår att få till stånd. Den samordning som etablerats inom Regeringskansliet har främst kommit att få en roll i informationsarbetet. Politiska mandat för att reellt styra och driva på samordningen har saknats. Detta har lett till delvis otydliga signaler, och påverkan på det sektoriellt uppbyggda arbetet har inte blivit särskilt stor. Detta har i sin tur lett till att endast vaga och otydliga signaler har utgått från Regeringskansliet till de berörda myndigheterna. Med något undantag har myndigheterna därför förhållit sig tämligen avvaktande till tillväxtavtalen som process.

Den kanske viktigaste länken i utvecklingen mot en ny regional utvecklingspolitik med tillväxtavtalen som bas är ändå förhållandet mellan centrala och regionala aktörer. Det är här som basen för den nya regionala politiken kan läggas. Kontakterna mellan aktörerna på dessa nivåer har varit relativt få. NUTEK har som enda myndighet systematiskt arbetat med att upprätta dessa kontakter. Men ingen myndighet har på ett konkret sätt kunnat engagera sig i de förhandlingsprocesser som avtalen syftade till. Myndigheternas problem är, förutom att det handlar om att ställa om till en ny syn på politikens genomförande, att man har svårt att engagera sig i ett programbaserat system och att den långa tidsutdräkten för avtalen försvårar myndigheternas möjligheter att delta. Även om man på regional nivå inte fullt ut har löst dessa knutar, så visar ändå utvecklingen på den regionala nivån att problemen inte är oöverstigliga.

6.3.3 Bristande lärsystem

Lärande har i modern mening spelat en ganska liten roll i utvecklingen av det regionalpolitiska systemet. De största skillnaderna föreligger mellan de "traditionella regionalpolitiska verktygen" och de nyare programbaserade stödformerna. Samtidigt finns ett stort mått "tyst kunskap" i det regionalpolitiska systemet, inte minst på den regionala

nivån. Här finns kunskap som gör att man i beslutsärenden kan undgå att begå misstag, t.ex. genom att ”investera” i företag med mindre goda framtidsutsikter. Här finns också en avsevärd kunskap om betydelsen av stöd till de företag som finns i, eller väljer att komma till, stödområdena.

Det har dock saknats systematik vid uppföljning och utvärdering av systemets effektivitet. Man har också haft påtagliga svårigheter att diskutera s.k. kontrafaktiska problem.

Bristen på tydliga riktlinjer har gjort att utvärderingarna har genomförts sporadiskt och med olika metoder. Detta har gjort dem svåra att jämföra. Detta behöver inte innebära att lärandet blir mindre. Tvärtom kan detta ses som en del i utvecklingen av en tyst kunskap. Men som en del i ett nationellt system innebär avsaknaden av utvärderingar att lärandet i det regionalpolitiska systemet varit begränsat och att kunskapsöverföringen mellan dess olika delar fungerat otillfredsställande.

Bristen på kontinuerlig utvärdering kan ha bidragit till att systemet stelnat och haft svårigheter att anpassa sig till förändrade förutsättningar för regioner och deras näringsliv. I ett system där politikens verktyg i stort varit oförändrade under lång tid, riskerar också organisationen att stelna i en form som passar de aktuella verktygen, men som svårt kan ställas om för att passa andra verktyg.

Det finns också flera brister i lärandet i de mer nyligen introducerade delarna av det regionalpolitiska systemet, t.ex. strukturfondspolitiken. Visserligen förekommer här mer systematik vad gäller användandet av utvärderingar, men dels finns brister i utvärderingssystemen också här, dels är utvärdering och lärande inte samma sak.

Såväl direkt i utvärderingarna som i de studier av utvärderingar som gjorts, noteras brister i utvärderingarna. De vanligaste bristerna rör utvecklingen och hanteringen av de metoder som är nödvändiga för att bedöma effekterna av insatta åtgärder. De flesta av halvtidsutvärderingarna har dock inte försökt sig på detta, eftersom man bedömt att det varit för tidigt att kunna avläsa effekterna.¹⁴

Tillväxtavtalens idé och form har i allt väsentligt hämtats från erfarenheterna av strukturfonderna. Men när det gäller det mer konkreta arbetet med att utveckla avtalens program, har väldigt lite erfarenhetsutbyte och kontakter skett mellan dem som arbetat med strukturfondsprogrammen och dem som arbetat med de regionala tillväxtavtalen. Detta gäller såväl i de enskilda regionerna som i myndigheter och Regeringskansli på den nationella nivån. En slutsats av detta skulle kunna vara att lärandet hämmats av det regionalpolitiska systemets

¹⁴ I rapport 11 finns en utförligare beskrivning av EU-kommissionens modell för utvärdering.

starka sektorisering, där utbyte av kunskap och erfarenheter följer de olika sektorerna.

Sammantaget finns det stora skillnader i lärandemodellerna inom dagens svenska regionala utvecklingspolitik. De traditionella regionalpolitiska insatserna är inte organiserade som tidsbegränsade program. Detta har sannolikt bidragit till att här inte utvecklats någon mer systematisk form för lärande. Förändringar av stabila system uppfattas många gånger som hot av de involverade parterna, varför dessa också uppfattat utvärdering och formaliserat lärande som ett hot.

Samtidigt finns betydande mängder så kallad tyst kunskap. Denna överförs endast i begränsad omfattning mellan systemets olika organisationer, och nästan aldrig från en sektor till en annan.

Några centrala frågor att ta ställning till vid beaktandet av framtida utvärderingsmodeller är följande: I vilken mån behöver genomförda insatser utvärderas och varför? Vem beställer utvärderingen och hur skall den organiseras? I vilken mån ligger utvärderingar till grund för framtida insatser? I vilken mån ger de återkoppling till regionalpolitikens aktörer, till vilka och hur? Dessa frågor tas upp till behandling i kapitlets avslutning.

6.4 Mot en lärande regional utvecklingspolitik

Utvärderingar framstår som det centrala verktyget i en lärande regionalpolitik. Men utvärderingar kan vara av olika karaktär och ha olika syfte. Det centrala i forskningen om politikens genomförande är problemet om information och kunskap som förvrängs genom olika aktörers kommunikation och tolkning. Gapet mellan allmänt formulerade avsikter och faktiska effekter framstår som något av ett ständigt dilemma för beslutsfattare. I detta sammanhang kan utvärderingen spela en viktig roll.

6.4.1 Lärande utvärdering

Den lärande utvärderingen är i första hand en informationsskapande verksamhet som inte primärt syftar till att göra enkla jämförelser mellan förväntningar och faktiskt utfall enligt vissa på förhand uppställda parametrar. Utvärdering av detta slag uppskattar det kontinuerliga lärandet och är inte i första hand ute efter ansvarsutkrävande för sådant som gått snett. Det påtalade gapet mellan riktlinjer och genomförande står i fokus.

Ny information och kunskap avslöjar ogrundade utgångspunkter och leder till kontinuerlig omprövning av målen och förändrad utformning av misslyckade åtgärder. Detta förutsätter att utvärderingen är nära relaterad till genomförandet, så att de två närmast kan ses som kopplade processer. Helt logiskt blir de som deltar i utvärderingen viktiga källor till ny information från "fältet". Tanken är att både genomförande och utvärdering utvecklas i ett kontinuerligt samspel. Först när detta sker kan man tala om lärande utvärdering i dess egentliga mening.

Ur ett annat perspektiv kan man säga att den lärande utvärderingen syftar till att få den tysta kunskapen att tala. I flera av de utvärderingar som gjorts av den traditionella regionalpolitiken har syftena med utvärderingen omöjliggjort en sådan kommunikation. När det gäller utvärderingarna av strukturfondsprogrammen har det lyckats betydligt bättre. Utvärderingarna har vanligen genomförts mycket nära dem som har det huvudsakliga ansvaret för programmets genomförande. Genom att utvärderingarna integrerats som en del i systemet och fastlagda i fondernas riktlinjer, har de heller inte kommit att uppfattas som hot på samma sätt som de gjort i vissa delar av det traditionella systemet. Gränsen mellan utvärdering och utvecklingsarbete tenderar att vara flytande när vi sätter upp lärande och förändring som nyckelord i sammanhanget.

Utvärdering av den lärande typen bör inte bara påverka genomförandefasen utan hela policyfasen. Omformulerade avsikter kan i sammanhanget ses som en indikation på att ett lärande ägt rum. Misslyckanden utgör i sammanhanget ett steg på vägen mot framgång, och det är upptäckterna längs vägen som är utvärderingens primära intresse. Att upprätta processer som uppmuntrar erkännandet av misstag kan vara svårt. Därför är den politiska backningen och arbetsledningen för denna typ av utvärdering mycket viktig.

Syftet med en lärande utvärdering blir att skapa förutsättningar för inblandade aktörer att fungera bättre i formulering och genomförande av policy. Det ligger nära till hands att konstatera att det borde ligga i alla inblandades intresse att sådan utvärdering sker. En sådan slutsats bortser dock från det faktum att aktörernas intresse för den ifrågasättande typen av kunskapsutveckling sannolikt varierar.

Frågan om vem som skall lära sig och varför, behöver således klaras ut innan utvärderingsformen fastställs. Därefter kan man diskutera vem som beställer och vem som utför en utvärdering av detta slag. Inom ramen för närings- och regionalpolitiken, med inslag av såväl centrala som regionala ansvars-, kontroll-, och genomförandeområden, är frågan långt ifrån okomplicerad. Är centrala myndigheter och organ en del av den lärande processen eller är den helt och hållet en regional angelägenhet? Kan man förvänta sig att regionerna själva tar ansvaret för att utvärderingar av den lärande typen genomförs i regionerna, och i så fall

av vem? Är detta rentav något man på central nivå bör ta ansvar för, mot bakgrund av att det övergripande ansvaret och en stor del av initiativen ligger där?

På sätt och vis kan det tyckas ligga i regionernas intresse att säkerställa lärande inom ramen för det egna utvecklingsarbetet. Dock finns också ett övergripande ansvar på central nivå, oavsett den regionalisering politiken genomgår. Betraktar vi det regionalpolitiska systemet som auktoriserande, blir det viktigt att alla delar av systemet och dess hierarkiska nivåer blir delaktiga i lärandet. Även om utvärderingarna genomförs på regional och programanknuten nivå, blir förmågan att föra den genererade kunskapen uppåt i hierarkin avgörande för om kunskapen över huvud taget kommer att få någon effekt på framtida utformning av politiken.

6.4.2 Ett lärande regionalpolitiskt utvecklingssystem

Det svenska regionalpolitiska utvecklingssystemet är i allt väsentligt fortfarande hierarkiskt uppbyggt. Visserligen har lager av ett nytt system byggts ovanpå det gamla under 1990-talet, men denna påbyggnad har inte varit tillräcklig för att förändra systemets dominerande funktionssätt.

I de traditionella stödformernas genomförandeorganisationer finns ett stort mått erfarenhet och kunskap. Denna kunskap förs sällan vidare, vare sig uppåt eller nedåt i den organisatoriska hierarkin. Inte heller kommer den fram i de mer sporadiska utvärderingar som genomförs inom systemet. För att denna tysta kunskap skall komma till en mer allmän användning och kunna utnyttjas för politikutformningen på längre sikt krävs sannolikt ett förtroendeskapande arbete. En möjlig beståndsdel i ett sådant arbete är att flytta ansvaret för utvärderingen nedåt i hierarkin. Styrning med hjälp av tydliga mål och riktlinjer gör att ansvaret kan delegeras, samtidigt som intresset för ett genuint lärande ökar i organisationen. Till stora delar kan man säga att struktur- och utvärderingsprogrammen och deras utvärderingar har fungerat på detta sätt.

Således kan vi sammanfatta regionalpolitiken som en modell där utvärderingsinstrumentet accepteras av systemet såsom icke fulländat, men för närvarande det bästa tillgängliga för att bedöma och värdera politiken och dess resultat. Vidare är uppfattningen om vad utvärderingen verkligen kan åstadkomma väsentlig. Samtidigt som den skall bedöma resultaten och effekterna av en genomförd politisk insats, så skall den fungera som en direkt länk till lärandet i själva genomföran-

det. Detta har betydelse för hur vi använder utvärderingar, vem som svarar för dem och hur vi genomför dem.

Oberoende utvärderare förordas ofta av dem som starkare betonar kontrollfunktionen hos utvärderingen, medan de som hellre lyfter fram lärandeelementen gärna ser mer av intern utvärdering eller självutvärdering. Modellerna behöver dock inte stå i motsats till varandra. Det bör i stället vara möjligt att genom externa eller oberoende utvärderare skapa en nära dialog med den eller de som skall utvärderas, så att ett lärande säkras samtidigt som utvärderingens legitimitet inte undergrävs. Det bör också betonas att en oberoende utvärderare inte är någon garanti för en oberoende utvärdering.

Vid sidan av utvärderingsinstrumentet står överföringen av kunskapen inom regionalpolitikens organisatoriska system som central för frågan om hur ett lärande system skall kunna utvecklas. Överföring och utbyte av kunskap fungerar i viss utsträckning uppåt och nedåt i det regionalpolitiska systemet. Men ett problem i sammanhanget har varit den ringa motivationen för en kunskapsöverföring organisationerna emellan.

Samtidigt blir en sådan kunskapsöverföring allt viktigare i regionalpolitiken, i och med partnerskapsprincipen. En indikator på partnerskaps överlevnadsförmåga är sannolikt hur väl de klarar av en fungerande kommunikation mellan de många olika organisationerna, med sina skilda utgångspunkter.

6.4.3 Hinder för lärande och hur man undanröjer dem

I dagens regionalpolitiska system finns många hinder för utveckling av ett genuint och kontinuerligt lärande. Ett av de viktigaste är att flera stödformer nära nog kommit att permanentas. Detta oftast även de organisationer som skall genomföra politiken. Troligen är det nädvändigt att förändra både organisation och stödform för att det ska gå att upprätta en lärandeprocess i dessa delar. Detta behöver inte vara detsamma som att de olika stödformerna upphör. Tvärtom är det i högsta grad väsentligt att den tysta kunskap som ofta finns i de handläggande organisationerna tas tillvara. En förändring kan i detta fall innefatta hur de olika stöden fördelas, vilka andra typer av insatser som kopplas till dem och hur handläggning och uppföljning skall hanteras. Att föra in ny kompetens om bedömning och handläggning av stöden är ett annat exempel på hur lärandet radikalt kan förbättras inom ramen för dessa typer av stöd.

Den tysta kunskapen i det hierarkiska regionalpolitiska systemets "nedre del" måste "få en röst" för att kunna tillvaratas. En sådan röst

kan vara systematiska utvärderingar. Inrättandet av systematiska utvärderingar inom den traditionella regionalpolitiken torde vara av godo för att nyttiggöra denna annars tysta kunskap. Men för att detta skall lyckas krävs att delaktighet och förtroende kan byggas in i systemet. Programformen skapar förtroende, åtminstone för en programperiod i taget.

För att utveckla lärandet är det troligen också väsentligt att man fortsätter luckra upp de skarpa sektorsgränserna inom regionalpolitiken och angränsande politikområden. Tendenserna till detta är tydliga på flera sätt, inte minst på den regionala nivån. Sverige är dock ett i många avseenden starkt sektoriserat land, där statsförvaltningens långa och sektorsuppdelade historia bidragit till utvecklingen. Ett behov av central eller nationell motsvarighet till de regionala partnerskapen verkar ha tydliggjorts. Andra hinder på vägen mot ett ökat lärande, menar många, är de ofta begränsande lagar, förordningar och regler som såväl EU som Sverige tillämpar på området.

6.5 Decentraliseringstrender i andra länder – ett par exempel

Även i andra länder söker man efter nya och mer decentraliserade former för samordning av det regionala utvecklingsarbetet.

I Storbritannien har labour-regeringen genomfört en förhållandevis långtgående decentralisering av politiken. Beslutskompetens har överförts från nationell till den regional nivå. Denna trend har varit särskilt märkbar i Skottland, som också har fått ett eget parlament med en hög grad av självstyre.

Ett ytterligare exempel på att regionerna har fått större regionalt ansvar är "Regional Development Agencies". Deras främsta uppgift när de bildades var att leda arbetet med att utforma en utvecklingsstrategi för regionen. I Skottland finns två Regional Development Agencies i olika delar av landet. "Highland and Islands" i nordvästra Skottland, som i likhet med stora delar av norra Sverige är ett utpräglat glesbygdsområde, arbetar främst med regionalpolitiska insatser, t.ex. landsbygdsutveckling. "Scottish Enterprise", i sydöstra delen av Skottland, är mer inriktad på näringslivsutveckling i de urbana delarna. Verksamheten bedrivs i bolagsform, och till den regionala organisationen är dessutom ett tiotal lokala utvecklingsbolag knutna. Till dessa vänder sig också företag för stöd och rådgivning.

Till de lokala utvecklingsbolagens uppgift hör också att utarbeta en lokal strategi. Det innebär bl.a. att utformningen av principer för företagsstöd och projektmedel i hög grad är kopplad till den strategiska

inriktning av utvecklingsarbetet som man valt på lokal nivå. Oavsett om det handlar om strukturfondsmedel, både geografiskt avgränsade och nationella, nationella regionalpolitiska stöd – ”Regional Selective Assistance” – eller arbetsmarknadspolitiska medel, så följer och samordnas projekten av den lokala strategin. I första hand är det med andra ord utvecklingsarbetet som fokuseras och alla penningpåsar administreras tillsammans. Finansiering av olika projekt följer målen och blir sålunda ett verktyg för att fullfölja den lokala/regionala strategin, och det blir mindre viktigt varifrån pengarna kommer. Många utvecklingsprojekt finansieras via en blandning av strukturfondsmedel, nationella regionalpolitiska medel och arbetsmarknadspolitiska medel. För de enskilda företagen är det oftast obekant, och heller inte intressant, vilken finansieringskälla som står bakom olika typer av företagsstöd, projekt m.m.

De lokala strategierna är formulerade och utarbetade i partnerskap, där bl.a. kommunerna och det lokala näringslivet ingår. I styrelserna för utvecklingsbolagen finns organisationer, kommuner och näringslivet representerade. I vissa styrelser finns regler som säger att ledamöterna endast får sitta under en begränsad tidsperiod, vilket ger möjlighet åt fler företagare och organisationer att delta i det lokala utvecklingsarbetet.

Även i Finland bedrivs och samordnas det regionala utvecklingsarbetet i en mer decentraliserad form. På regional nivå finns femton s.k. TE-centraler, arbetskrafts- och näringscentraler. Där samarbetar regionens kommuner, organisationer och företag för regionens gemensamma utveckling. TE-centralerna betjänar företag, företagare och enskilda medborgare med råd, stöd, medel och utbildning. Företag kan få hjälp i många typer av frågor, men man inriktar sig i synnerhet på att utveckla företagets IT-användning och internationalisering. TE-centralerna förmedlar kontakter av olika slag, både mellan företag och till olika myndigheter. De förfogar också över flertalet nationella stöd inom närings- regional- och arbetsmarknadspolitiken. Även i Finland formas ofta projekten och stöden efter regionens egna prioriteringar. TE-centralerna är också ett forum för samarbete mellan exempelvis länsarbetsnämnder, arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer. De hjälper även kommunerna med mottagningstjänster för flyktingar och asylsökande m.m.

På många håll i Sverige har denna modell varit föremål för stort intresse. I t.ex. Östergötland har det s.k. ”Tillskottet” många gemensamma drag med de finska TE-centralerna. Tillskottet är ett samarbete mellan Länsstyrelsen, ALMI och Länsarbetsnämnden, där en samordning sker av företagsinriktade stöd och andra åtgärder. Tillskottet skall underlätta småföretags kontakter med de olika företagsstödjande orga-

nisationer som finns på regional nivå. På Tillskottet finns konsulter som sköter kontakten med företagen. Tillsammans planerar de satsningar och ansökan av stöd, och konsulterna ansvarar för att beredningen av ansökningar inte skall ta längre tid än nödvändigt.

6.6 Sammanfattande slutsatser

Regionalpolitiken har ofta kritiserats för bristen på utvärderingar och den dåliga kunskapen om politikens effekter. Denna observation förstärks av att de förändringar som genomförts av regionalpolitiken sällan grundat sig på genomförda utvärderingar. Kännetecknande har i stället varit att systemet fortlöpande byggts på med nya instrument utan att gamla har tagits bort. I systemet som helhet finns en stor mängd kunskap av olika form. Systemets uppbyggnad gör att denna kunskap hanteras på olika sätt i systemets olika delar. Ett lärande regionalpolitiskt system förutsätter en mer samordnad hantering av denna kunskap.

En första slutsats av detta är att en lärande regional utvecklingspolitik inte är möjlig att fullt ut åstadkomma inom ramen för dagens organisation av det regionalpolitiska systemet. Vi bedömer det som att kombinationen av ett hierarkiskt system och ett antal regionala utvecklingskomplex behöver förfinas. Sannolikt är det möjligt att förflytta ytterligare ansvar från den centrala till den regionala och lokala nivån, och sannolikt bör det vara möjligt att bredda deltagandet i det regionala utvecklingsarbetet ytterligare för att på så sätt bättre tillvarata den kompetens som finns utanför de politiskt styrda organisationerna. Viktigt i sammanhanget är att förtydliga gränssnittet mellan regionala och centrala eller nationella aktörer.

En andra viktig slutsats blir betydelsen av att öka användandet av systematiska utvärderingar i det regionala utvecklingsarbetet. En poäng i sammanhanget är att det behövs olika typer av utvärderingar för att sammanställa och utveckla lärande och kunskap. I princip är utvärderingsinstrumentet generellt underutnyttjat i den svenska regionalpolitiken. Den tysta kunskap som ofta finns i de genomförande organisationerna på lokal och regional nivå sammanställs och systematiseras alltför sällan. Den kunskap som genereras i de mer systematiska utvärderingar som görs, t.ex. inom ramen för den europeiskt initierade regionalpolitiken, länkas sällan till systemen i sin helhet på ett sätt som främjar utvecklingen av lärande.

Kvar står ändå frågan hur man hanterar de fall där alltför stora regionala skillnader i välfärd eller liknande uppkommer. Ett svar är naturligtvis att detta görs inom ramen för välfärdspolitiken. Ett sanno-

likt svar är dock att en sådan mekanism också måste byggas in i utvecklingspolitikens regionala fördelning.

På central nivå krävs en detaljerad kunskap om arbetet och dess effekter på regional nivå. Dessutom behövs en övergripande kunskap om sambanden mellan insatser och effekter inom olika typer av politikområden. Vidare bör det vara den nationella nivåns uppgift att samordna arbetet med metodutveckling och andra insatser som gäller politikens kunskaps- och lärandebehov, t.ex. databaser.

7 Statens ansvar för grundläggande utvecklingsförutsättningar

Begreppet infrastruktur avser de understödjande system som skapar förutsättningar för produktion, kommunikation och konsumtion. Begreppet kan definieras på olika sätt. Infrastruktur kan ses som en typ av samhällskapital med vissa karaktäristika (stora, långsiktiga investeringar), som speciella tjänstefunktioner (grundläggande samhällsfunktioner) eller som en viss typ av fysisk miljö (arealkrävande och immobil). Man brukar ibland skilja mellan hård och mjuk infrastruktur. Med hård infrastruktur menas sådant som väg-, järnvägs-, energi-, och avloppsnät, medan mjuk infrastruktur syftar på grundläggande samhällsfunktioner, som utbildning, vård och omsorg, eller institutioner för upprätthållande av säkerhet, lag och ordning.

Att infrastruktur ofta tillhandahålls av det offentliga beror på att många sådana system kan betraktas som kollektiva nyttigheter. Det kan vara svårt eller omöjligt att få en marknad att fungera när det gäller sådana system, t.ex. genom att det är svårt att ta betalt för nyttjandet. Antingen för att det är omöjligt att mäta nyttjandet av systemet eller för att det inte går att utestänga någon från att utnyttja det (ett klassiskt exempel är gatubelysning). I vissa fall är infrastruktursystem också naturliga monopol, dvs. det är naturligt att en enda producent svarar för hela produktionen av nyttigheten.

I detta kapitel behandlas två områden där det offentliga har ett betydande ansvar, och som är grundläggande för regional utveckling: kommunikationer och högre utbildning.

7.1 Kommunikationer

Kommunikationer betecknar här både fysiska transporter (av varor och människor) och överföring av olika typer av information (tele- och dataöverföring). Bägge kommunikationernas grundläggande funktion är att minska de geografiska hindren för samspelet mellan människor och företag. Detta gör åtgärder inom kommunikationsområdet till viktiga

instrument inom såväl regional välfärds- som tillväxtpolitik. Behovet av bra kommunikationer är särskilt stort i ett land som Sverige, som har en glesare befolkningsstruktur än de flesta andra EU- och OECD-länder.

Våra analyser har bl.a. visat betydelsen av s.k. regionförstoring, dels för att öka människors tillgänglighet till ett varierat och rikt serviceutbud, dels med hänsyn till det samband som finns mellan den lokala arbetsmarknadens storlek å ena sidan och ekonomisk tillväxt och utveckling å andra sidan.

För att åtgärder inom kommunikationsområdet skall bli effektiva välfärds- eller tillväxtpolitiska instrument, krävs dock ett planerings- och beslutssystem som gör det möjligt att väga denna typ av investeringar mot investeringar inom andra områden. Vidare bör investeringar i hård infrastruktur vägas mot andra t.ex. kostnadssänkande åtgärder, som gör det möjligt att utnyttja den hårda infrastrukturen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och ger trafiken en rimlig omfattning.

7.1.1 Kommunikationernas betydelse för regional utveckling

Sambandet mellan investeringar i kommunikationssystemet och den regionala tillväxten är långt ifrån entydigt. Många forskare har berört frågan om vilka effekter investeringar i den hårda kommunikationsinfrastrukturen har för den regionala utvecklingen. En viktig slutsats är att investeringar i kommunikationsinfrastruktur inte kan ses som en tillräcklig, eller ens nödvändig, förutsättning för regional tillväxt. I flera fall har t.ex. brister i infrastrukturinvesteringar kunnat kompenseras av att övriga tillväxtförutsättningar varit goda. Omvänt kan ökade infrastrukturinvesteringar inte förväntas leda till någon nämnvärt ökad tillväxt om övriga tillväxtförutsättningar saknas. Däremot är det lättare att direkt påverka den sociala och ekonomiska välfärden i regionen med hjälp av åtgärder i transportsystemet. Detta gäller i synnerhet åtgärder som förbättrar tillgängligheten till privat och offentlig service.

Om investeringen inte bidrar till ökad dynamik och utvecklingskraft i regionens näringsliv är den ointressant ur ett regionalekonomiskt tillväxtperspektiv. Ur detta perspektiv är den mer långsiktiga utvecklingen av den regionala ekonomins struktur, som kan bli resultatet av investeringar eller andra åtgärder i kommunikationssystemet, av störst intresse. En sådan utveckling kan även komma till stånd genom ett stort antal mindre förändringar. Av särskilt intresse i detta sammanhang är

emellertid om det finns enskilda åtgärder eller åtgärds paket som ger större, språngvisa effekter för den regionala tillväxten.

Det har även stor betydelse om den enskilda regionen har det grundläggande utbud av infrastruktur och kommunikationslösningar som krävs för att näringslivet skall kunna växa och utvecklas. Om kommunikationerna i en region inte ens uppfyller grundläggande krav, är regionen ofta inte ens med i matchen när det t.ex. gäller diskussionen om lokaliseringen av företagsetableringar.

7.1.2 Fysiska transporter

Det är främst genom en att medborgare och företag får ökad tillgång till olika målpunkter, t.ex. arbetsplatser och service, som transportsystemet kan bidra till en positiv regional utveckling. Detta kan ske genom att res- och transporttider minskar, priser blir lägre eller tillförlitlighet och komfort i transportsystemet ökar. Av dessa faktorer intar restiden en särställning.

När det gäller möjligheterna till s.k. regionförstoring, dvs. att utöka möjligheterna till pendling, så visar forskning att det framför allt är åtgärder som reducerar restiden för enkel resa i intervallet 20–60 minuter som ger positiva effekter. Längre restider i samband med pendling upplevs av det stora flertalet som avskräckande.

Figur 7.1: Fallande resfrekvens som funktion av restiden



Källa: Rapport 5, Kommunikationerna och den regionala utvecklingen, bearbetning av Johansson (2000)

När det gäller inomregionala resor vet vi att knappt 70 procent av arbetskraften i landet redan i dag har en restid mellan bostad och arbete som är mindre än 20 minuter, och att endast någon procent har en restid som överstiger 60 minuter.

För resor över längre distanser (interregionala resor) är resbenägenheten högst på restider uppemot två timmar enkel väg. För restider över tre timmar minskar resandet markant. Detta beror delvis på att det då blir svårt att genomföra fram- och återresa över dagen. Det kritiska restidsintervallet för interregionala resor kan uppskattas till mellan 90 och 180 minuter.

När det gäller godstransporter finns det mycket som talar för att den ”traditionella” fokuseringen på kostnader och tid har blivit allt mindre relevant. De tidsvinster som uppstår till följd av en infrastrukturinvestering för godstransporterna i dag har därför sällan högsta prioritet. Nya sätt att organisera produktionen med t.ex. ökade krav på ”just in time”-leveranser, gör i stället att kvalitet och tillförlitlighet har blivit viktigare.

Eftersom godsflöden och informationsflöden blir allt mer beroende av varandra måste även tele- och datakommunikationsinfrastrukturen hålla en hög standard för att kraven på leveransprecision för fysiska transporter av gods skall kunna tillfredsställas. Kvaliteten på transporttjänsterna beror vidare inte bara på den fysiska infrastrukturen, utan även på faktorer som t.ex. transportörens kompetens och utrustning.

Transportinfrastrukturen bör således ses som en tillväxtfaktor som i samspel med andra faktorer inom och utanför transport- och kommunikationssystemen kan skapa tillväxt. Detta gör det samtidigt mycket svårare att beräkna värdet av olika infrastrukturåtgärder för den regionala utvecklingen. För att göra bättre och säkrare bedömningar behöver därför nya och mer sofistikerade analysmetoder utvecklas.

7.1.3 Tele- och datakommunikation

Tele- och datakommunikation har blivit viktigare för företagets konkurrenskraft. En utveckling utifrån de nya möjligheter som skapas på detta område förutsätter givetvis att det finns en fysisk tillgänglighet till kommunikationsnäten.

För närvarande pågår en utbyggnad och uppgradering av såväl det rikstäckande s.k. stomnätet som regionala och lokala nät, för att klara av allt större informationsmängder. Bl.a. har redan över hälften av landets kommuner byggt eller beslutat bygga ut s.k. stadsnät, vilka tillsammans täcker omkring två tredjedelar av landets samtliga hushåll. En diskussion pågår om hur övriga delar av landet kan komma att täckas

av den nya bredbandstekniken med hjälp av olika tekniska lösningar. Likaså har investeringarna i de s.k. accessnäten, den del av kommunikationsnätet som är närmast användaren, ökat kraftigt. Sedan marknaden avreglerats har antalet nya aktörer som bygger, äger och driver näten ökat starkt.

En nyckelfaktor när det gäller möjligheterna att använda och nyttiggöra den nya tekniken är tillgången på kvalificerad kompetens. I synnerhet när det gäller IT-området är tillgången på s.k. mjuk infrastruktur av största vikt.

I Sverige är delar av den nya IT-tekniken mycket väl spridd i dag, såväl bland hushåll som bland företag. Exempelvis har antalet personer med tillgång till mobiltelefon tiodubblats under 1990-talet och uppgår i dag till drygt 4,6 miljoner, samtidigt som 40 procent av alla hushåll använder sig av e-post. Det har med andra ord skett en dramatisk utveckling.

Trots den snabba och stora spridningen av tekniken finns det betydande regionala skillnader vad gäller just användningen av IT-tekniken. IT-företagens koncentration till storstadsområden, som beskrivs i kapitel 4, kan innebära ett problem för många mindre regioner när det gäller tillgängligheten till kompetens och därmed möjligheter att utveckla användandet av tekniken. Av kapitel 4 framgår också att det finns betydande regionala skillnader när det gäller företagets användning av tekniken. Skillnaderna orsakas således i högre grad av skillnader i kompetensen att använda tekniken än i tillgängligheten till tekniken i sig. Att överbrygga skillnader när det gäller tillgång till användarkompetens framstår med andra ord minst lika viktigt som att ha tillgång till nödvändig infrastruktur. För att överbrygga detta kompetensgap kan utbildningsåtgärder och åtgärder av kunskapsspridande karaktär vara nödvändiga.

En viktig och ofta debatterad fråga är om förbättrade data- och telekommunikationer reducerar behovet av persontransporter eller över huvud taget betydelsen av geografiska avstånd. Redan i dag arbetar ju många människor på distans med hjälp av data- och telekommunikation.

Flertalet bedömningar utredningen tagit del av anser dock att IT-utvecklingen inte kommer att leda till ett minskat totalt resande. Erfarenheterna hittills tyder tvärtom på att resande och informationsöverföring med hjälp av telekommunikationer snarare är ömsesidigt beroende. En rimlig slutsats är därför att IT-samhällets expansion knappast kommer att resultera i någon generell minskning av persontransportarbetet i framtiden. Däremot kommer fördelningen mellan olika restyper troligen att förändras. Den dagliga arbetspendlingen kommer troligen att minska något i totalvolym, åtminstone finns en

potential för annan arbetsorganisation med mindre kontorsbunden verksamhet inom många yrken, medan andra typer av arbets- och tjänsteresor kommer att öka.

Utvecklingen inom IT-området har också påverkat utvecklingen inom postens område. I takt med att fler brev skickas elektroniskt och fler ekonomiska transaktioner sker automatiskt, har efterfrågan på postens traditionella tjänster, som t.ex. brevbefordran, minskat. Vid sidan om detta, och delvis på grund av denna utveckling, har också många posttjänster avreglerats. Denna utveckling innebär dock inte att traditionella posttjänster helt har spelat ut sin roll. Exempelvis kan ökad handel över internet öka omfattningen av paketbefordran. Inte minst är fysiska postserviceställen, som t.ex. post i butik, ofta viktiga för mindre företag. Efterfrågan på de traditionella posttjänsterna varierar i dag troligen starkt med ålder och utbildningsbakgrund. Detta gäller sannolikt både privatpersoner och företagare. En rimlig slutsats är därför att kvaliteten på de traditionella posttjänsterna fortfarande i viss mån påverkar förutsättningarna för regional utveckling. Sambandet förefaller dock vara på väg att försvagas.

7.1.4 Regionala välfärds- och tillväxtmål för kommunikationssektorn

När det specifikt gäller transportpolitiken utgår planeringen i dag från riksdagens transportpolitiska beslut från 1998. Enligt detta beslut är transportpolitikens övergripande mål ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Detta mål har preciserats i fem delmål:

- ett tillgängligt transportsystem
- en hög transportkvalitet
- en säker trafik
- en god miljö
- en positiv regional utveckling

Delmålen är avsedda att ligga fast över en längre tidsperiod och vara ett uttryck för långsiktighet och kontinuitet i transportpolitiken. Enligt regering och riksdag finns det inte någon inbördes prioritering mellan dessa mål, och transportpolitiken inriktas mot att alla delmål på sikt skall uppnås. På kort sikt kan det dock, enligt regeringen, bli aktuellt med en prioritering mellan de olika delmålen. Denna bör dock i första

hand komma till uttryck genom etappmål som bör vara väl avvägda mot varandra.

Tanken är att staten med hjälp av olika styrmedel, till exempel i form av skatter, lagar och investeringar i infrastruktur, skall påverka inriktningen på transportsystemet så att uppsatta del- och etappmål uppnås. Utfallet skall kontinuerligt mätas med olika mått och indikatorer.

Den av riksdagen beslutade målstyrningsmodellen har emellertid visat sig svår att tillämpa i praktiken. Det visar sig att denna svårighet medför att politikens möjligheter att främja den regionala utvecklingen därmed får lägre prioritet. Orsakerna till detta är flera. En är att det varit svårt att enas kring hur delmålen skall tolkas. En annan orsak är att det har visat sig särskilt svårt att ta fram etappmål för de tre delmål som skall spegla nyttan av transportsystemet, dvs. tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Detta riskerar att leda till obalans i målstrukturen och till att de delmål, som speglar nyttan med transportsystemet, blir en sorts restriktioner för de delmål som speglar transportsystemets avigsidor. Det är emellertid den omvända rollfördelningen som bör eftersträvas, om man ser åtgärder i transportsystemet som ett instrument för att bidra till tillväxt och välfärd. Annars är risken uppenbar att miljö- och trafiksäkerhetsmålen får en aktiv roll, medan mål som tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling blir mer reaktiva till sin karaktär.

Det finns flera orsaker till att det är svårt att sätta upp etappmål för delmålen tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Dels är det svårt att tänka sig ett självklart slutmål för dessa delmål, dels rör det sig om indirekta effekter som är svåra att härleda och mäta.

När det gäller delmålet ”en positiv regional utveckling” slår riksdagens transportpolitiska beslut 1998 fast att transportpolitiken

skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Vidare betonar regeringen, i skälen för förslaget, att ett regionalpolitiskt delmål i transportpolitiken bör vara inriktat på att använda åtgärder i transportsystemet som ett medel i områden med särskilda problem.

Delmålet har dock, som det definieras i den av riksdagen antagna propositionen, inte någon heltäckande karaktär. Detta innebär att positiv regional utveckling definieras på ett sätt som inte täcker de regionala utvecklingseffekter, som uppstår som ett resultat av åtgärder i transportsystemet i regioner som saknar regionalpolitiska problem.

Resultatet blir att delmålet med gällande formulering inte fungerar som en heltäckande precisering när det gäller transportsystemets regionala effekter. Av den av riksdagen antagna propositionen framgår emellertid att regionalekonomiska effekter bör vägas in i vad som skall betraktas som samhällsekonomiskt lönsamt.

Svårigheterna att tolka målformuleringarna innebär att de regionala tillväxteffekterna riskerar att komma i skymundan, även om man i den politiska process som slutligen avgör urvalet av insatser ändå många gånger tar hänsyn till vilka effekter den aktuella insatsen förväntas få för den regionala tillväxten. Transportpolitiken ligger inte i fas med ambitionen att skapa en heltäckande regional tillväxtpolitik för hela landet, eftersom den regionala aspekten bara betraktas ur ett fördelningsperspektiv.

7.1.5 Kommunikationssektorns beslutssystem

Vilken betydelse olika satsningar på transporter och kommunikationer får för den regionala välfärden och tillväxten, beror, som redan framhållits, inte bara på åtgärderna i sig. Effekterna beror även på hur enskilda åtgärder samspelar med varandra, med övrig fysisk planering samt med övriga regionala utvecklingsinsatser. För att åtgärder som görs i transportsystemet i syfte att stimulera den regionala utvecklingen skall bli framgångsrika, krävs att de på bästa möjliga sätt kan samordnas med övrig samhällsplanering.

Det är med andra ord minst lika viktigt att utveckla ett beslutssystem som klarar av att hantera prioriteringar och samordning med andra utvecklingsinsatser. Det innebär att det vore önskvärt med ett systemet som i högre utsträckning än i dag möjliggör sektorsövergripande prioriteringar, något som innebär betydande svårigheter i dag. En region som visar återhållsamhet när det gäller krav på investeringar i transportinfrastrukturen får t.ex. i dag inte mer resurser till andra insatser. Resultatet blir sektorsinlåsningar som riskerar att skapa ineffektivitet i resursanvändningen. Mer konkret tar detta sig uttryck i att man i vissa fall försöker lösa regionala utvecklingsproblem med satsningar på transportinfrastrukturen – därför att resurser finns tillgängliga inom den sektorn – trots att åtgärder inom andra samhällssektorer skulle kunna vara mer effektiva. I andra fall kan det vara tvärtom.

Utredningen konstaterar därför att det finns behov av att utveckla samordningen inom kommunikationsplaneringsområdet såväl mellan olika regionala aktörer som mellan den regionala och nationella nivån. I dag saknas i tillräcklig utsträckning incitament för en sådan samord-

ning. Om tillväxtavtalen får en framtida betydelse för att stimulera samordnade offentliga investeringar skulle delar av transportinfrastrukturen naturligtvis kunna ingå bland handlingsparametrarna.

Utredningen har tagit del av många synpunkter från svenska aktörer om att det nuvarande beslutssystemet bör förändras. Även internationellt finns en strävan att samordna kommunikationer med övriga sektorer. Den svenska kommunikationsplaneringen har hittills inte varit integrerad med EU:s arbete med att ta fram ett gemensamt transnationellt planeringsunderlag inom ramen för ESDP (European Spatial Development Perspective), mer än i en mycket begränsad utsträckning. Huvudsyftet med denna rumsliga planering är att överbrygga gränserna, såväl mellan olika sektorer, som mellan olika administrativa regioner. Framför allt handlar det om att samordna den regionalekonomiska och den fysiska planeringen mot ett gemensamt mål.

7.1.6 Konsekvenser av avreglering och bolagisering

Fram till slutet av 1980-talet försökte staten garantera medborgarnas och näringslivets tillgång till olika kommunikationstjänster genom direkt styrning av affärsverken (t.ex. SJ) och/eller detaljerad reglering (t.ex. inrikesflyget).

Under trycket av stora företagsekonomiska förluster i SJ:s fall, och i samband med avregleringen av inrikesflyget, förändrades förutsättningarna för denna form av styrning. En liknande situation har i dag uppstått även när det gäller post- och teletjänster, efter det att Posten och Televerket bolagiserats och utsatts för konkurrens.

Utvecklingen har inneburit att staten sökt nya vägar för att upprätthålla en rikstäckande tillgänglighet till transport- och kommunikationstjänster. Det första exemplet på detta var statens upphandlingar av företagsekonomiskt olönsam interregional persontrafik. Upphandlingen tillkom därför att SJ hade svårt att bära förluster orsakade av driften av järnvägslinjer som var företagsekonomiskt olönsamma, men som av olika skäl bedömdes ha ett stort värde för de berörda regionerna. Upphandlingarna har dock skett på ett delvis ad hoc-mässigt sätt. Det har visat sig svårt att utveckla en strategi för vilken interregional kollektivtrafik som skall upphandlas. Även statens avtal med Posten och Telia för att upprätthålla en rikstäckande post- och tele-service har fungerat på liknande sätt. Delvis har staten kunnat påverka utvecklingen genom sitt ägarinflytande.

Som ett resultat av den många gånger ad hoc-mässiga upphandlingen av interregional persontrafik är det i praktiken främst trafik på

en rad olönsamma järnvägslinjer som har upphandlats. Fokuseringen på upphandling av järnvägstrafik ter sig dock allt för ensidig med tanke på hur viktigt inrikesflyget är för näringslivet i landets gleasa och perifera delar. Om inte kommunerna själva upphandlat denna trafik, hade till exempel en rad orter i Norrlands inland med stor sannolikhet blivit utan direktflyg till Stockholm. En ny myndighet, Rikstrafiken, har fått uppdraget att ta ett mer samlat och systematiskt grepp på upphandlingen av företagsekonomiskt olönsam interregional persontrafik som anses motiverad av samhällsekonomiska och/eller regionalpolitiska skäl.

När det gäller post- och telefrågor är det fortfarande oklart hur statens ansvar för att erbjuda en rikstäckande tele-, post- och kassaservice skall axlas i framtiden. En övergångslösning har varit att lösa dessa frågor med pristak (telefoni) respektive avtal (Posten). Det är uppenbart att den ökande konkurrensen inom dessa områden kontinuerligt minskar utrymmet för de tidigare monopolföretagen Posten och Telia att ta andra hänsyn än affärsmässiga. Det faktum att Telia delvis redan har privatiseras aktualiserar åter denna problematik. Inte heller när det gäller Posten kan en privatisering uteslutas på sikt.

Resonemangen ovan talar för att det krävs nya lösningar för att kunna garantera medborgare och näringsliv en grundläggande och rikstäckande tillgång till infrastrukturrelaterade kommunikationstjänster i framtiden.

7.1.7 Valförsperspektivet – en lägsta godtagbar tillgänglighet till kommunikationsservice

Tillgänglighet avgörs inte bara av hur den hårda transportinfrastrukturen ser ut. I många fall, t.ex. när det gäller järnväg och flygplatser, spelar operatörernas agerande väl så stor roll för vilket tjänsteutbud som kommer till stånd med hjälp av den hårda infrastrukturen. I de fall ingen trafikering uppstår, saknar infrastrukturen i princip samhällsekonomiskt värde. På grund av att persontrafik med järnväg och flyg i vissa fall är företagsekonomiskt olönsam trots att den är samhällsekonomiskt lönsam, uppstår inte sällan ett underutnyttjande av den hårda infrastrukturen. Detta väcker frågan om hur avvägningen mellan investeringar i hård infrastruktur och subventionering av trafikeringen skall se ut. Sådana prioriteringar är i princip omöjliga att göra inom ramen för dagens system. Inom vägtrafiken är problemet med underutnyttjande av infrastrukturen betydligt mindre än när det gäller järnväg och flyg.

Förutsättningarna för en lika god tillgänglighet till service i glesare områden är givetvis i många avseenden betydligt mindre än i storstadsområden. Orsakerna till detta är både praktiska och ekonomiska. Ur ett välfärdsperspektiv är det emellertid viktigt att staten försöker skapa så goda förutsättningar som möjligt för att en rimlig lägsta nivå på tillgänglighet till olika typer av samhällsservice skall kunna upprätthållas. Hittills har vi främst talat om tillgänglighet när det gäller fysiska transporter, men resonemangen är även giltigt när det gäller diskussionen om tillgången till post-, data- och telekommunikationer i olika regioner.

I dag är det främst inom post- och teleområdet som det finns definitioner av s.k. samhällsnödvändiga tjänster, medan sådana än så länge saknas inom övriga kommunikationstjänsteområden. I Sverige garanteras i viss utsträckning de samhällsnödvändiga tjänsterna inom post- och teleområdet genom statens avtal med Posten och Telia, som båda är bolagiserade men fortfarande helt eller delvis ägs av staten. (I kapitel 9 finns en utförligare diskussion angående de möjligheter staten har att garantera en minst nivå för tillgänglighet till grundläggande samhällsservice.)

Den typ av statliga garantier som gäller för post och telefoni finns inte på samma sätt för flyg- och tågtrafik. När det gäller tågtrafiken har staten i stället, som tidigare beskrivits, upphandlat trafiken på enskilda linjer. Dessa upphandlingar övertas nu av den nya myndigheten Rikstrafiken. När det gäller inrikesflyget upphandlar staten i nuläget bara trafik på linjen Östersund–Umeå. En rad enskilda kommuner har dock valt att själva upphandla direktflyg till Stockholm eftersom marknaden inte har erbjudit ett utbud som har ansetts acceptabelt efter avregleringen av inrikesflyget 1992. Flera kommuner i Norrlands inland har med kommunala skattemedel dessutom byggt upp egna flygplatser. Staten subventionerar indirekt driftskostnader och under vissa förutsättningar även investeringskostnader för flygplatserna. I dagsläget råder enligt uppgift en ganska rimlig balans mellan intäkter och kostnader för de kommunala flygplatserna. Flertalet kommuner har dock, för att kunna prioritera andra kommunala ansvarsområden, tagit ut högre biljettpriser och begränsat antalet turer i förhållande till vad som vore optimalt. Kommunföreträdare menar att det i ett långsiktigt perspektiv är viktigt att staten skapar mer långsiktiga och stabila förutsättningar för persontransporter med flyg till och från exempelvis inre Norrland, med en trendmässigt sjunkande prisnivå.

Konkurrensverket har utarbetat ett antal förslag för en ökad konkurrens inom inrikesflyget. Ett förslag är att ändra reglerna för slotsfördelning och att utreda möjligheterna till en mer flexibel tillämpning av slotsfördelning på Arlanda. Ett annat är att avskaffa eller begränsa

lojalitetsprogram inom flygbranschen, såväl nationellt som internationellt. Konkurrensverket tycks dock, enligt gällande lagstiftning, endast ha begränsade möjligheter att ingripa på flygmarknaden.¹

Om man utgår från ett samhällsekonomiskt effektivitetskriterium kan man således konstatera följande:

- Nivån för tillgänglighet till samhällsnyttiga tjänsterna bör sättas så att dessa enbart uppfyller rimliga grundläggande krav för företagande och boende. Om den garanterade nivån på tillgängligheten till de samhällsnyttiga tjänsterna sätts högre riskerar kostnaden för dessa tjänster att bli mycket stora.
- Tjänsterna bör rimligtvis definieras utifrån ett nyttoperspektiv för att man inte skall låsa sig fast vid en viss teknologi. Därmed kan kostnadseffektiva lösningar utvecklas.
- Åtgärder som syftar till att förbättra tillgängligheten till ett grundläggande utbud av samhällsservice bör upphandlas av den aktör som är villig att utföra tjänsterna till lägsta kostnad. Ingen hänsyn bör här tas till vilken samhällssektor som aktören huvudsakligen är verksam inom, under förutsättning att denne uppfyller uppställda kvalitetskrav.

Försörjningen av kommunikationstjänster kan organiseras på olika sätt. Ett alternativ till att försöka definiera en minsta godtagbar nivå för tillgänglighet till kommunikationer är att samhället definierar ett basnät som trafikeras med viss frekvens och där eventuellt även priset är reglerat. Ett exempel på hur detta skulle kunna se ut är det norska inrikesflyget.

I Norge har avregleringen av inrikesflyget följt en annan modell än den svenska. De stora linjerna är helt avreglerade, medan den regionala trafiken inom det s.k. trafikpliktnätet, som omfattar regionalpolitiskt viktiga och stödberättigade linjer, fortfarande är reglerad och subventionerad. Inom trafikpliktnätet ställer det norska Luftfartsverket krav på en viss miniminivå vad gäller utbud av avgångar, kapacitet, priser etc. Om trafik inte kan bedrivas på kommersiella villkor, så kan Luftfartsverket begränsa marknadstillträdet till flyglinjen genom upphandling. Vid större flygplatser kan dessutom slots avsättas för de flyglinjer som ingår i trafikpliktnätet. Den norska modellen utgår inte från någon geografisk skiljelinje för den reglerade respektive avreglerade marknaden. Subventioner ges utifrån flyglinjens storlek och dess regionalpolitiska betydelse, oavsett var i landet linjen finns. Den norska statens engagemang inom flygsektorn utgår från den solidariska luftfartspolitik, som bl.a. har som mål att skapa en rationell arbets-

¹ Eisler, H., 2000, Framtida flygupplägg för Norrlands inland

delning mellan flygplatser i olika delar av landet och mellan olika transportslag, beroende på vilket transportslag som bäst uppfyller transportbehoven i olika regioner i landet. Den norska staten ansvarar för flygplatserna och för att säkra ett tillfredsställande trafikutbud i regionerna. Detta genom delfinansiering av trafik och korssubventionering mellan flygplatser. Staten tar också ett stort ekonomiskt ansvar för de kommunala flygplatserna. Nackdelen med den norska modellen är dock att man riskerar att låsa sig vid befintliga befolkningsstrukturer och transportslag.

En ytterligare lösning skulle kunna vara att systematiskt definiera vad som är en rimlig tillgänglighet till olika kommunikationstjänster med avseende på till exempel restider, servicenivå, utbud (frekvens) och eventuellt även pris. Med GIS-baserad teknik kan man sedan följa upp hur väl marknadens utbud uppfyller de grundläggande krav som staten satt upp. Om det inte gör det kan staten sätta in ytterligare åtgärder för att förutsättningar för en rimlig tillgänglighet till den aktuella servicen skall finnas, exempelvis genom att upphandla de aktuella tjänsterna. Nackdelen med denna modell är att den riskerar att bli väl mekanisk och oflexibel. Fördelarna är att den är rationell, konsekvent och ger en bra överblick av tillgängligheten i hela landet.

Ännu en möjlighet är att ansvaret läggs på den regionala nivån, t.ex. på länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen. Dessa skulle sedan få relativt fria händer att styra medlen till de åtgärder som bäst passar de regionala behoven. Det är också tänkbart att lägga ansvaret på de enskilda kommunerna. Denna modell skulle i detta fall kunna kompletteras med en statlig målstyrning för olika typer av tillgänglighet.

Ett antal statliga myndigheter kan också få i uppdrag att på ett strukturerat och genomtänkt sätt upphandla kommunikationstjänster i de delar av landet där marknadens utbud inte anses uppfylla rimliga krav på tillgänglighet. Inom ramen för denna modell kan regionerna även ges möjlighet att skjuta till egna medel för att höja standarden på de inköpta tjänsterna över miniminivån. Genom inrättandet av den nya myndigheten Rikstrafiken, vars uppgift är att upphandla interregional kollektivtrafik, har riksdagen i princip valt detta alternativ när det gäller transporttjänster. Det kan därför vara rimligt att utgå från denna myndighet när man skissar på ett system som ska garantera en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

Inom ramen för det transportpolitiska delmålet om en positiv regional utveckling skulle regering och riksdag på förslag från Rikstrafiken kunna fastställa en lägsta nivå för tillgängligheten i landets alla lokala arbetsmarknadsregioner till nationella centra och storregionala funk-

tioner som t.ex. universitet. I detta sammanhang bör det inte spela någon roll med vilket trafikslag som tillgängligheten uppnås.

Rikstrafiken bör, enligt förslaget i rapport 5, endast upphandla trafik i de fall då marknadens utbud inte uppfyller den fastslagna målsättningen. Vidare bör Rikstrafikens upphandlingar endast ha som målsättning att se till att de fastslagna minimikrav som diskuteras ovan uppfylls. Som anges ovan bör det enligt denna modell även finnas möjlighet för län och kommuner att i olika konstellationer gå in med egna pengar, för att ytterligare höja kvaliteten på den upphandlade trafiken inom ramen för mer offensiva satsningar. I detta fall får Rikstrafiken en viktig roll som samordnare, samtalspartner och expert. Det kan även vara rimligt att staten går in som medfinansierare i vissa fall. Rikstrafiken bör för båda dessa resetyper aktivt följa utvecklingen för att se till att de fastslagna miniminivåerna uppnås.

Rikstrafiken bör även kunna följa utvecklingen när det gäller inomregional persontrafik. Även här skulle man kunna överväga att införa nationella tillgänglighetsmål, vilket skulle kunna innebära att Rikstrafiken får rätt att ålägga länstrafikhuvudmännen att förbättra inomregional kollektivtrafik som inte uppfyller dessa mål.

Liknande system skulle kunna övervägas när det gäller post, data och telekommunikationstjänster.

Den tillgänglighetsmodell som skissats ovan är mindre lämpad när det gäller godstransporter. Även om korta transporttider fortfarande är viktiga så har fokus i näringslivets krav på godstransporter, som nämns ovan, allt mer kommit att överflyttas till graden av kvalitet och leveransprecision i transporttjänsterna. Eftersom godsflöden och informationsflöden blir allt mer beroende av varandra, måste även tele- och datakommunikationsinfrastrukturen hålla en hög standard för att dessa krav skall kunna tillfredsställas. Utvecklingen går mot att transporter inte längre primärt är en fråga om kostnader och där kraven på logistikkompetens hos företagen blir allt större. Små företag kan t.ex. välja att samordna sina transportbehov med andra företag. Detta gör det svårare för staten att med enkla medel kompensera småföretag i glesa och perifera lägen för deras geografiska nackdelar. Behoven går troligen från enkla transportstöd i riktning mot kompetensöverföring och samordningshjälp.

7.1.8 Kommunikationer ur ett regionalt tillväxtperspektiv

Det är angeläget att ett framtida planerings- och beslutssystem kan hantera regionala tillväxteffekter på ett bättre och mer strukturerat sätt än dagens system. Vilka regionala tillväxteffekter som uppstår till följd av åtgärder i transportsystemet är dock i hög grad beroende av specifika regionala förhållandena. Att satsa stora summor på transportinfrastruktur i en region där de främsta problemen finns inom andra samhällsområden innebär en ineffektiv användning av samhällets resurser.

Ett nytt planerings- och beslutssystem borde i högre grad än dagens system utmärkas av delegering och sektorssamordning. Det är dock viktigt att betona att det inte finns någon absolut motsättning mellan en ökad nationell samordning och en ökad regional samordning.

Det finns flera olika sätt att stärka samordningen på nationell nivå. Ett sätt skulle kunna vara att öka samordningen mellan de befintliga sektorsmyndigheterna. Det viktiga är egentligen inte hur man gör, utan att resultatet blir en bättre nationell eller central samordning. Den nationella nivån bör dock även i fortsättningen ha ett övergripande ansvar för bl.a. de nationella väg- och järnvägsnäten liksom när det gäller tele- och datakommunikationer. En viktig uppgift för den nationella myndigheter är också att utgöra en expertfunktion för den regionala nivån, samt ansvara för uppföljning och utvärdering av i vilken utsträckning operationella mål för kvalitet, tillgänglighet och framkomlighet för fysiska transporter samt tele- och datakommunikation har uppfyllts.

På regional nivå vore det önskvärt med en bättre samordning än i dag av olika infrastrukturåtgärder. Andra åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för det regionala näringslivets utveckling är också av en central betydelse. Dessa frågor skulle på sikt kunna inordnas alternativt samordnas med en framtida utvecklad tillväxtavtalsprocess.

En förstärkt prioritering av den regionala tillväxtaspekten ställer ett antal krav på den planerings- och beslutsprocess som används. I utredningsarbetet har synpunkter inhämtats från ett stort antal aktörer med erfarenhet av dagens planeringssystem. Insikterna om vilka förändringar som krävs för ökad effektivitet är förhållandevis samstämmiga. Några av de viktigaste kraven är följande:

- Statsmakterna, samt regionala och lokala aktörer, borde ges vidgade möjligheter att tilldela regionala tillväxteffekter en särskild vikt vid beslut om infrastrukturens utbyggnad. Eftersom den samhällsekonomiska kalkylmodellen har problem att hantera de regionala tillväxtaspekterna på ett i alla avseenden tillfredsställande sätt bör den

kompletteras med andra beslutsunderlag, som t.ex. kvalitativa analyser.

- Statsmakterna bör ges ökade möjligheter att bedöma vilka förslag som kan ge den största tillväxteffekten.
- Planeringsinstrument skapas för avstämning mellan aktörer lokalt och regionalt.
- I arbetet på regional nivå måste man identifiera och bestämma hur andra tillväxtfrämjande åtgärder skall samverka med de vidgade möjligheter som infrastrukturåtgärder ger och därmed skapa möjligheter till effektivitetshöjande synergieffekter. Ett starkt lokalt och regionalt engagemang bör i detta sammanhang kunna ses som ett viktigt besluts-kriterium. Eftersom staten centralt förfogar över en del av de kritiska besluten, krävs också möjligheter för avstämningar mellan olika verk och departement.
- Samspelet mellan fysisk utbyggnad, trafikering och utnyttjande bör belysas bättre.
- Förslagen bör vara ett led i en medveten regionförstoring och dessa ambitioner bör samspela med andra investeringar för tillväxt (t.ex. högre utbildning eller åtgärder för att på olika sätt stärka klusterbildningar).
- Både analys och beslut borde gälla den funktionella region som berörs av investeringarna. Detta innebär att de flesta åtgärdsförslag kan komma att omfatta flera län och ofta ett stort antal kommuner. Samma kommun eller län kan därmed komma att delta i utvecklingsarbetet inom flera olika län.

I praktiken skulle det ovan skisserade förslaget exempelvis kunna fungera genom att man delar upp de medel som i dag avsätts för infrastrukturinvesteringar i tre delar:

- En del som öronmärks för genomförande av mindre underhålls- och upprustningsprojekt.
- En del som går till en regional pott på länsnivå som kan användas för infrastrukturprojekt i länet eller projekt som berör flera län (i så fall krävs det förhandlingar). Dessa medel bör ingå i dem som disponeras inom ramen för tillväxtavtalet.
- En del som öronmärks för stora projekt som berör ett eller flera län. Potten disponeras på central nivå och skulle kunna fungera ungefär som EU:s strukturfonder.

Man kan redan nu förutse vissa gränsdragningsproblem mellan de olika pottorna. När det gäller potten för mindre underhålls- och upprustningsprojekt fungerar troligen den samhällsekonomiska kalkylen relativt väl som urvalskriterium. Vilka åtgärder av denna typ som skall genomföras

bör kunna avgöras av väg- och banverk i samråd med länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan.

Medlen i den regionala potten bör kunna omprioriteras till andra samhällssektorer om man efter en regional analys kommer fram till att de gör bättre nytta där. Detta skulle kunna ske inom ramen för en framtida utvidgad tillväxtavtalsprocess.

Vilka projekt som skall genomföras bör kunna bestämmas efter en bedömning av olika kriterier i samband med förhandlingar med staten. Kriterierna kan t.ex. vara samhällsekonomiska kalkyler, tillgänglighets-effekter, restidsförbättringar i vissa intervall, synergier med andra projekt samt koppling till det regionala näringslivets behov.

En grundlig analys av den aktuella regionens näringsliv och dess behov av infrastrukturinvesteringar och andra åtgärder, bör vara en given utgångspunkt när man diskuterar omfattning och inriktning på offentliga insatser som syftar till att ge en fördelaktig regional utveckling.

Om man vid en analys som denna kommer fram till att det främst är åtgärder inom andra områden än kommunikationsinfrastrukturområdet som har bäst förutsättningar att stimulera den regionala utvecklingen, bör givetvis dessa åtgärder prioriteras framför åtgärder i kommunikationsinfrastrukturen.

7.2 Utbildning

Utbyggnaden av högskoleutbildningen har på flera orter i landet haft en utomordentlig betydelse för den regionala utvecklingen i en rad avseenden. Av analyserna i kapitel 2 framgår kopplingen mellan den högre utbildningens expansion och dagens regionala flyttmönster. I kapitel 3 visas vidare det positiva sambandet mellan sysselsättningsutveckling och tillgänglighet till utbildningsplatser inom högre utbildning. Högskolan kan därutöver bibringa den lokala miljön ett ytterligare antal gynnsamma egenskaper, som t.ex. ett stärkt kulturklimat och en attraktivare boendemiljö.

Vilken betydelse en enskild högskola får i olika avseenden beror emellertid inte bara på verksamhetens omfattning uttryckt i antal utbildningsplatser. Olika högskolor fyller också helt olika funktioner i det nationella och det regionala utbildningssystemet och kan därför också sägas fungera olika i samspelet med den lokala eller regionala omgivningen.

När man i mitten av 1960-talet etablerade de första nya högskolorna och universiteten (t.ex. i Umeå, Linköping, Örebro och Karlstad) var motivet delvis annorlunda än i dag. I första hand såg man en ökad geo-

grafisk 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. kunskapspridning till och forskningssamverkan med näringslivet.

7.2.1 Högskolors rekryterings- och avgångsmönster

I tidigare rapporter har man konstaterat att närhet till högskola, nu när högskoleutbildningen är väl utbyggd på det flesta håll i landet, fått en minskande betydelse för huruvida människor väljer att studera på högskolenivå eller inte. Även mycket små lokala arbetsmarknader, långt från universitet eller högskolor, kan ha höga övergångstal från gymnasiet till högre utbildning. Däremot väljer man ofta den högskola som ligger geografiskt 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 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. I stället bör mer intresse 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 7.2: Andel regionala rekryterings- och avgångsflöden vid ett antal universitet och högskolor

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

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

Källa: SCB

Av figur 7.2 framgår rekryterings- och avgångsflöden till respektive från ett antal av de större universiteten och högskolorna. Stora skillnader framträder för den studerade årskullen examinerade. Högskolan i Trollhättan rekryterar nästan uteslutande studenter från den egna regionen och de som lämnar denna högskola blir i stort sett alla kvar i den egna regionen. Också högskolorna/universiteten i Karlstad, Stockholm, Skövde, Borås, Göteborg, Lund och KTH framstår primärt som "hemmamarknadsutbildningar" i det avseendet att ca 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 låg andel 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 eller 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, Kungliga tekniska högskolan (KTH) samt universiteten i Stockholm, Göteborg, Linköping och i någon mån Lund.

Bara tre av högskolorna i tabellen är nettoexportörer i det avseendet att andelen avgångar utanför den egna regionen är högre än andelen rekrytering 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 hur rekryterings- och avgångsmönster kan variera mellan olika år och beroende på konjunkturläge. Under vissa perioder bidrar högskolorna till en högre nettoinflyttning till regionen, under andra till högre 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, dess anpassning till den regionala arbetsmarknadens efterfrågan och de konsekvenser detta får för de regionala flyttmönstret.

Vilken betydelse en utbyggd distansutbildning eller utbyggnaden av lokala studiecentra har när det gäller konsekvenser för flyttmönstren är osäkert. Mycket talar dock för att dessa typer av utbildningar vänder sig till en helt annan kategori (äldre personer eller redan etablerade på arbetsmarknaden) för vilka 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 bosättningsval. 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.

7.2.2 Högre utbildning och sysselsättning

På individnivå finns ett starkt samband mellan utbildningsnivå och sysselsättning. I grupper med högre utbildning är andelen sysselsatta högre. En ökning av den generella utbildningsnivån innebär dock inte nödvändigtvis att sysselsättningen totalt sett ökar. Omfattningen av arbeten som inte kräver yrkesutbildning minskar långsamt men utgör fortfarande ca en tredjedel av alla arbeten. En kraftigt ökad utbildningsnivå tenderar på dagens arbetsmarknad att medföra att personer med högre utbildning tränger undan personer med lägre, även för dessa typer av arbeten.

Andelen med akademisk utbildning i yngre åldrar är låg i Sverige i jämförelse med i övriga OECD-länder. Detta är delvis en effekt av gällande antagningsregler. Under senare år har emellertid andelen i en årskull som har minst en treårig högskoleutbildning vid senast 25 års ålder ökat kraftigt.

Även om det finns ett uppenbart samband, i synnerhet på lång sikt, mellan ett samhälles utbildningsnivå och dess förmåga till ekonomisk utveckling är det inte helt entydigt. Små framgångsrika lokala arbetsmarknader, med en generell låg utbildningsnivå, kan kompensera bristen på utbildning med en högre grad av entreprenöriell förmåga.

Utan att ifrågasätta den högre utbildningens betydelse tenderar emellertid ofta diskussionen om utbildning allt för ofta att bara handla om högskoleutbildning. De finns därför skäl att påpeka att en ökande brist på utbildad arbetskraft inte bara gäller högskoleutbildade.

7.2.3 Lokalisering av högre den utbildningens betydelse för social snedrekrytering

Senare års kraftiga utbyggnad av högskoleutbildningen har framför allt skett vid de nyare och mindre högskolorna. Den kraftiga utbyggnaden tillsammans med den geografiska spridningen har lett till att högskoleutbildning i dag bedrivs på ett stort antal platser i landet.

Den sociala snedrekryteringen har inte påverkats i någon större omfattning av en ökad närhet till högskoleutbildning. Positiva exempel på att häva snedrekryteringen finns emellertid hos Södertörns högskola och Malmö högskola när det gäller kvinnliga studerande och studerande med invandrarbakgrund.

Skillnader i utbildningstradition är sannolikt en viktig faktor för att förklara varför andelen ungdomar som fortsätter till högre utbildning skiljer sig åt mellan olika lokala arbetsmarknader. Detta talar för, och goda exempel understryker ytterligare, att det snarare är åtgärder i

grund- och gymnasieskolan som påverkar övergångarna till högskolan än ökad geografisk närhet till högre utbildning i sig. En aktiv rekrytering från högskolan och en anpassning av utbildningen till nya grupper, som exempelvis det s.k. basåret, kan dock ha vissa effekter.

Närhet spelar framför allt en roll för de grupper, oftast äldre, som av olika anledningar har svårare att flytta från hemorten. Här utgör också distansutbildning och s.k. utlokaliserad utbildning ett viktigt komplement. Betydelsen av detta torde dessutom öka i takt med att behovet av fortbildning ökar.

Hur stor andel av det totala antalet studerande vid en högskola som rekryteras lokalt/regionalt eller nationellt beror på en mängd faktorer. Exempelvis påverkas detta av förhållanden som högskolans storlek i förhållande till regionens befolkningsunderlag, högskolans attraktivitet och traditionella roll i högskolesystemet, dess utbildningsprofil, dimensionering av attraktiva utbildningar, m.m.

Även om närhet till högskola synes ha minskat i betydelse för i vilken mån man väljer att studera vidare eller ej så tycks tvärt om betydelsen öka när det gäller arbetsmarknadens möjligheter att rekrytera högskoleutbildade. I likhet med rekryteringsmönstren till högskolan varierar dock avgångsmönstren för examinerade från olika högskolor betydligt.

Hur det geografiska mönstret för en högskolas rekrytering och avgångar ser ut beror inte minst på hur väl högskolans utbildningsinriktning motsvarar den lokala arbetsmarknadens efterfrågan. I denna mening kan olika högskolor sägas spela större eller mindre roll för det lokala/regionala behovet av kompetensförsörjning. Exempel finns också där profileringen vid en högskola har fått positiva effekter på det lokala näringslivet. Högskolan i Karlskrona/Ronnebys profilering på IT är ett sådant exempel som är intressant ur ett regionalpolitiskt perspektiv.

7.2.4 Regionala högskolor – bredd eller specialisering?

Den lokala/regionala arbetsmarknadens efterfrågan på ett förhållandevis brett utbud av olika kompetenser talar för ett förhållandevis brett utbud vid respektive högskola. Å andra sidan kan knappast högskolan i en region förväntas motsvara hela det heterogena utbildningsbehov som finns i regionen. Detta skulle i så fall riskera att ske till priset av en lägre kvalitet eller till allt för höga kostnader. Samtidigt finns andra utbildningar, där efterfrågan är förhållandevis omfattade i alla typer av regioner, t.ex. vissa typer av lärar-, vård- eller ekonomiutbildningar

samt generella utbildningar inom samhällsvetenskap, naturvetenskap och humaniora. Högskolans utbildningar utgörs således av en blandning av det som skulle kunna liknas vid ett basutbud och andra smalare utbildningar. Man skulle också kunna kalla det för lokala/regionala respektive nationella/internationella specialiseringar.

När det gäller mer specialiserade och oftast kostnadskrävande utbildningar, som rimligen bara kan anordnas vid ett fåtal högskolor i landet, är givetvis en central fråga var dessa bäst lokaliseras, dvs. hur arbetsfördelningen mellan högskolorna för denna typ av utbildningar bör ske. Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv är en rimlig utgångspunkt att respektive högskola bör sträva efter bästa möjliga profilering för att nå samlokalisering fördelar med andra typer av verksamheter i respektive region.

7.2.5 Internationell utbildningsmarknad: kvalitet, forskningsanknytning och arbetsmarknadsanpassning

Utbildningsmarknaden genomgår en snabb internationalisering och konkurrensen mellan olika länder och lärosäten ökar. Exempelvis har antalet asiatiska studenter vid amerikanska universitet ökat från 20 000 (1985) till 260 000 (1995). Antalet svenska studenter som bedrev studier utomlands med studiemedel från CSN uppgick 1997/1998 till 25 500. Under senare år har antalet utländska studenter i Sverige ökat och är i dag av samma storleksordning som antalet svenska utlandsstudenter. Många länder har också upptäckt den betydelse detta har för ekonomin. I USA räknar man med att de utländska studenterna bidrar med omkring 13 miljarder dollar till den amerikanska ekonomin. Vissa länder, som t.ex. Storbritannien, har satt ett mål för den internationella expansionen, vilket innebär att man siktar mot att ha 25 procent av den internationella marknaden för högskoleutbildning 2005. En viktig slutsats är således att konkurrensen om studenterna ökar på en allt mer internationaliserad utbildningsmarknad. För de utbildningar, som har en nationell/internationell rekrytering krävs således såväl att utbildningen håller en hög internationell klass som att högskolan och studieorten upplevs som attraktiv även internationellt. Parallellt med denna trend ökar också samarbetet över nationsgränserna mellan olika universitet och högskolor. För närvarande utreds också möjligheterna för högskolorna att ta ut studieavgifter av studenter utanför EU. En mängd skäl talar alltså för att högskolans profilering sannolikt kommer att bli en allt viktigare viktigare fråga.

En viktig princip inom den svenska högskolan är att högskoleutbildning bör vara forskningsanknuten. Målsättningen har länge varit att lärare helst bör både forska och undervisa. Detta ses som en garanti för utbildningens kvalitet. Det är dock en generell princip som kan ifrågasättas. I praktiken tillämpas den långt ifrån fullt ut i dagens högskolevärld. Exempelvis är hälften av lärarna vid högskolorna odisputerade lärare (1998). Detta är särskilt uttalat inom vård- och läroverrådena. Inte heller är alla lärare intresserade av att forska med allt vad det kräver i form av exempelvis engagemang och offentlig granskning av det egna arbetet. När det gäller lärarkårens formella utbildning är skillnaderna mellan de gamla lärosätena och de nyare högskolorna kanske som allra störst.

Trots den kraftiga ökningen av antalet högskolestuderande har dock antalet examina ökat ganska måttligt under de senaste tio åren. Av dem som påbörjar en högskoleutbildning tar 60 % ut en examen inom tio år. Intresset för att ta en examen har också minskat under vissa perioder.

Svårigheterna att balansera förhållandet mellan utbildning och arbetsmarknad förefaller att öka. Det finns tecken som tyder på att studenternas efterfrågan heller inte får ett tillräckligt genomslag i högskolornas utbildningsutbud.

7.2.6 Forskningens betydelse och den tredje uppgiften

När det specifikt gäller forskningens lokalisering så hänger dessa frågor också, som framgått ovan, samman med var motsvarande utbildning är lokaliserad. I dag bedrivs större delen av forskningen vid de stora universiteten.

Vilken betydelse närhet till forskning generellt har för det lokala/regionala näringslivet eller arbetsmarknaden är mer osäkert. I alla fall om man mäter det i termer av direkt kunskapsöverföring från forskare till näringsliv eller i antal avknoppningar. Givetvis finns det undantag från denna regel.

Antalet aktörer, vars uppgift är att vara en länk mellan forskning och näringsliv har dock ökat starkt under senare år. I stor utsträckning konkurrerar dessa med varandra, eftersom rollerna många gånger är otydliga. Av t.ex. de så kallade RITTS-studierna framgår att systemet är "överetablerat" och behöver effektiviseras.

En viktig slutsats i den s.k. NYFOR-utredningen var att det framför allt är de personliga kontakterna mellan forskare och företagare som är av betydelse för en fruktbar samverkan. Vidare pekar man också på

betydelsen av att samverkansuppgiften, den s.k. tredje uppgiften, är väl förankrad i högskolans ledning.

Även andra studier pekar på betydelsen av nära och omfattande personliga kontakter mellan näringslivets, högskolans och offentliga aktörer i den lokala miljön. Det är detta, snarare än de formella samverkansinstitutionerna, som har betydelse för framgång. (Ex. Uleåborg eller högskolan i Karlskrona/Ronneby).

Generellt sett är incitamenten låga för de högskoleanställda att ägna sig åt den s.k. tredje uppgiften, vilken omfattar samverkan inom såväl forskning som utbildning. Ett problem är också att högskolans samverkansuppgift normalt måste finansieras via utbildningsanslaget. Detta är många gånger svårt att motivera internt, eftersom resursknapphet redan råder på många institutioner. Antalet studenter har expanderat kraftigt, utan att anslagen ökat i motsvarande mån. Kravet att undervisa konkurrerade ju också redan från början med forskningen. Samverkan med det omgivande samhället är heller inte särskilt meriterande i en akademisk karriär.

För närvarande har NUTEK och KK-stiftelsen anslagit medel till högskolorna för den tredje uppgiften. Det kan dock finnas behov av en mer permanent finansiering för denna uppgift.

De ämnen där samverkan med omgivningen och näringslivet fungerar bäst är där det finns ett ömsesidigt intresse. I praktiken innebär detta att mer tillämpade ämnen, med ett behov av att få tillgång till praktikplatser, är de som vanligen har den bäst utvecklade samverkan med näringslivet. Det är i första hand via studenterna som kontaktnäten och samverkan utvecklas, vilket i sin tur ofta leder vidare till andra typer av gemensamma projekt.

Generellt kan man säga att kontakterna mellan högskolan och näringslivet i dag är bäst utvecklade när det gäller de större företagen. I dessa företag finns ofta personer med motsvarande akademisk bakgrund som har tid och resurser att sätta av för ändamålet. Problemet är i första hand de mer bristfälliga kontakterna med de mindre företagen, där kulturskillnaderna mellan företagare och forskare är större och där företagen har mindre tid och resurser att reservera för samverkan. Fadderverksamheten vid högskolan i Jönköping är dock ett exempel på en fruktbar modell för samverkan med de mindre företagen.

Studenterna upplever också ofta de större företagen som mer attraktiva för praktik och som arbetsplatser, bl.a. beroende på att möjligheterna till utlandstjänstgöring etc. är större. Till en del beror dock detta också på att kunskapen hos studenterna är mindre om de möjligheter som finns hos de mindre företagen. Detta leder i sin tur till att även mindre företag i högskolans närhet och med intressanta karriärmöjligheter, har svårt att locka till sig nyutexaminerade. I stället

söker sig många till en karriär i de större företagen, vilket vanligen också betyder Stockholm.

7.2.7 Högskolan och boendemiljön

Vid sidan om den direkta betydelse för den lokala/regionala miljön som högskolan har, framför allt via den utbildningsverksamhet man bedriver och kanske i viss mån även forskningen, så är det uppenbart att högskolan ökar ortens attraktivitet som etablerings- och boendeort, t.ex. genom att kulturlivet stimuleras. För i synnerhet många akademiker är detta en viktig faktor. Etableringen av nya högskolor och universitet har inneburit att vissa orter har utvecklats till attraktiva storstadsalternativ. I detta sammanhang har också annan statlig politik spelat en roll, t.ex. de omlokaliseringar av statliga verk som genomfördes, framför allt under 1970-talet. Expansionen av den avancerade sjukvården har också haft en stor betydelse. Härigenom har, i ett antal fall, en tillräckligt stor arbetsmarknad skapats för högutbildade, som i sin tur ökat ortens attraktivitet som boendeort för dessa grupper. Detta har indirekt fått en betydelse för ytterligare etableringar.

7.3 Sammanfattande slutsatser

Goda kommunikationer och en god tillgänglighet till kvalificerad utbildning hör självklart till de mest centrala och grundläggande förutsättningarna för såväl en gynnsam ekonomisk tillväxt som en rimlig tillgänglighet till service. Samtidigt är emellertid sambandet mellan investeringar i ny infrastruktur och den lokala arbetsmarknadens tillväxt långt ifrån entydigt.

När det specifikt gäller transportsystemet är det framför allt åtgärder som leder till regionsförstoring och en förbättrad tillgänglighet som kan förväntas ge störst effekter för den lokala arbetsmarknadens tillväxt. Av central betydelse för vilka effekter olika åtgärder i kommunikationssystemet har är hur dessa svarar mot de behov som finns och hur exempelvis investeringar i ny kommunikationsstruktur kan samspela med övriga utvecklingsinsatser inom den lokala arbetsmarknaden. Den påtagliga sektorisering som finns i dag inom samhällsplaneringen utgör härvidlag ett problem. Det vore därför önskvärt med ett planerings- och beslutssystem som i högre utsträckning än i dag möjliggör sektorsövergripande prioriteringar. Därmed minskar också risken för ineffektivitet i resursanvändningen. Detta förutsätter dock en ökad samordning mellan olika sektorer, på såväl nationell som regional nivå.

Avreglering och bolagisering inom kommunikationsområdet innebär också att staten måste söka nya vägar för att skapa rimliga förutsättningar för ett väl fungerande kommunikationssystem. Förutom att statens möjligheter till direkt styrning och detaljreglering av olika delar av kommunikationssystemet minskas, begränsas emellertid handlingsfriheten också av de genom EU-medlemskapet skärpta reglerna på konkurrensområdet.

När det gäller utbildningsområdet är det uppenbart att etableringen av de nya högskolorna har haft en utomordentlig betydelse för utvecklingen i olika delar av landet. Samtidigt är skillnaderna stora när det gäller vilken roll olika högskolor spelar i det regionala respektive nationella/internationella utbildningssystemet. Vissa högskolor är framför allt lokala/regionala till sin karaktär genom att nästan all rekrytering till respektive avgångar från högskolan sker regionalt. Andra högskolor fungerar snarare mer som "utbildningsterminaler" med såväl huvuddelen av rekryteringen till som avgångarna från högskolan utanför regionen.

Det finns således inte något enkelt mönster enligt för vilken betydelse en enskild högskola har för regionens utveckling. Detta talar för att en större uppmärksamhet bör ägnas frågan om vilken profilering av respektive högskola som bäst gynnar den allmänna ekonomiska utvecklingen i regionen, samtidigt som högskolans verksamhet i allt högre utsträckning måste vara internationellt konkurrenskraftig.

Vilken betydelse närhet till forskning har för det lokala/regionala näringslivet är dock mer osäkert. Antalet aktörer, med uppgift att utgöra en länk mellan forskning och näringsliv, har dock ökat mycket starkt under senare år och systemet skulle kunna beskrivas som "överetablerat". Viktigast för en fruktbar samverkan mellan högskola och näringsliv är de personliga kontakterna mellan forskare och företagare.

Högskolorna har dock inte bara en betydelse för tillväxt och utveckling i de områden där de är belägna, genom den utbildnings- och forskningsverksamhet man bedriver. Det är också tydligt att högskolan ökar ortens attraktivitet som etablerings- och boendeort, t.ex. genom att kulturlivet stimuleras. Även annan statlig politik har spelat en roll, genom att t.ex. andra verksamheter har etablerats på orten, vilka gynnat framväxten av en tillräckligt stor arbetsmarknad för högskoleutbildade.

8 Erfarenheter av att stimulera företagande och tillväxt

En viktig del av regionalpolitiken har ända sedan den aktiva lokaliseringpolitiken introducerades på 1960-talet, varit att skapa gynnsammare lokaliseringsbetingelser för företag i de s.k. stödområdena. Genom att företagen erbjuds kapital i form av finansiellt stöd eller subventioner för bl.a. långa transportavstånd, skall förutsättningarna för företagens utveckling förbättras.

I detta kapitel fokuseras de regionalpolitiska företagsstöden och dess effekter för den regionala utvecklingen. Hur ser villkoren och problembilden ut för företagen generellt? Vad säger tidigare utvärderingar av stöden och vilka resultat visar utredningens egna analyser? Vilka alternativa finansieringsformer finns för att stimulera företagens utveckling?

8.1 Närings- och småföretagspolitiken

Vid sidan om Regionalpolitiska utredningen pågår för närvarande en omfattande översyn av näringspolitiken i dess helhet. Ett viktigt underlag i denna översyn är bl.a. den rapport som presenterades i december 1999 angående de mindre företagens behov av statliga åtgärder för att stimulera utveckling och tillväxt.¹ Utredningen konstaterar att det startas för få småföretag i Sverige. Det svenska näringslivet är för litet. Allt för mycket energi har lagts på att få företag att växa. Småföretagspolitiken bör i högre grad fokusera frågor som rör viljan och förmågan att starta företag.

En central slutsats i rapporten, som också ligger till grund för utredningens förslag till inriktning av den framtida näringspolitiken, är att de viktigaste mekanismerna för tillväxt i företag är förmågan att hantera risk och förmågan till lärande. Viktiga faktorer för tillväxt är också

¹ Näringsdepartementet, Rapport, 6 december 1999: Statens åtgärder för fler och växande företag.

kunskap, öppenhet för ny information, förändringsbenägenhet och samverkan med andra företag genom nätverk. I detta sammanhang är det i synnerhet företagaren, inte företaget, som bör sättas i fokus.

Utredarna anser att de direkta ekonomiska stöden i huvudsak bör avskaffas, eftersom de riskerar att skapa mer negativa än positiva effekter. Stödgivning innebär i princip alltid en risk för snedvridning av konkurrensen mellan företag. I synnerhet små företag har generellt sett svårare att klara de negativa effekterna av detta. Ett annat argument för att avskaffa de direkta företagsstöden är, enligt utredarna, att det i dag finns så mycket kapital på marknaden att det inte kan sägas finnas ett behov av direkta stöd till företag. Utredarna menar att det regionalpolitiska arbetet i första hand bör inriktas på kunskap och byggande av kunskapsplattformar, nätverk och regional infrastruktur.

8.1.1 Olika villkor för företagande i olika delar av landet

Regionalpolitiska utredningen kan dock, med utgångspunkt i ovanstående slutsatser, konstatera att bilden av en väl fungerande kapitalmarknad inte är giltig för alla delar av landet. I framför allt glesbygdsområden är situationen snarast den omvända, vilket inte minst gäller möjligheterna att lånefinansiera investeringar. För de minsta företagen och för företag i vissa branscher, är denna problematik särskilt accentuerad.

Förutom bristerna på kapitalmarknaden finns även andra problem för företag och företagande som är speciella för glesbygden. Det är dock viktigt att påpeka att problembilden inte är identisk för alla företag. Flertalet företag har, oavsett var i landet de verkar, varken svårt att få lån via bank eller att få tillgång till riskkapital. Förutsättningar för företagande beror primärt inte enbart på geografin. Grunden för att lyckas ligger till stor del hos företagaren/företagsledaren själv, t.ex. när det gäller hur möjligheter och resurser tas till vara eller hur en affärsidé formuleras och genomförs.

Kreditmarknaden

Efter bankkrisen i början av 1990-talet har kraven på lönsamhet ökat och bankernas syn på kreditgivning förändrats. I dag tillåts inte mer än 0,5 procent i kreditförluster, vilket påverkar bankernas bedömning av olika affärsverksamheter och därmed företags möjligheter att erhålla lån. Omstruktureringen av banksektorn har också medfört att många

bankkontor lagts ned, vilket i sin tur medför ökade svårigheter att behålla eller utveckla personkontakter med banken på samma sätt som tidigare. Detta försvårar ytterligare möjligheterna att få lån. När företagen förlorar sitt lokala bankkontor ökar också risken för, att man inte längre betraktas som tillhörande en för banken intressant kundgrupp. Dessa företag klassas av banken i stället som s.k. kreditstödsföretag, vilket innebär att de normalt får behålla sina lån, medan man däremot inte har möjlighet att erhålla några nya lån.

Tjänsteföretagens möjligheter att lånefinansiera verksamheten är som regel också mindre för industriföretagen, eftersom de har ännu större svårigheter att lämna en för banken tillfredsställande realsäkerhet. Bankerna kräver i dessa fall ofta personliga borgensförbindelser. Därmed ökar företagarens personliga ekonomiska risk, vilket i sin tur hämmar företagets möjligheter att öka riskexponeringen genom t.ex. nya satsningar.

Kvinnor upplever generellt sett lånesituationen som särskilt problematisk. Av en enkätundersökning² framgår exempelvis att drygt varannan kvinna anser att bankerna bemöter dem annorlunda än manliga kunder. Kvinnors kompetens ifrågasätts oftare, vilket medför hårdare krav för att få ett lån. Av enkäten framgår att kvinnliga företagare vill ha fler kvinnliga bankrådgivare och att de efterlyser en generell förändring av bankernas attityd till kvinnors affärsidéer.

Det finns ingen entydig bild när det gäller hur de regionalpolitiska företagsstöden påverkar företagets möjligheter att få banklån. Medan vissa banker framhåller att ett stöd snarare gör det svårare att bli accepterad som lånekund hos banken, så menar många företag att stödet i stället kan överbrygga bankens tvekan att ge lån.

Av intervjuundersökningar med företag³ framkommer att många företag har svårt att klara av att finansiera sitt behov av riskkapital. Den svenska riskkapitalmarknaden uppfattas inte fungera tillfredsställande för mindre tillväxtföretag. Även inom de områden som erhåller regionalpolitiskt företagsstöd har företag med till synes goda tillväxtmöjligheter stannat i utveckling eller hamnat i akuta kriser på grund av ett alltför litet eget kapital.

Avstånd och bristande kontaktnät är orsaker som ofta framhålls till att företag i dessa områden har svårt att hitta utomstående finansiärer. En motsatt och lika vanlig uppfattning är dock att problemet inte i första hand är brist på kapital, utan snarare brist på utvecklingsbara affärsidéer. ”Bra idéer finns det alltid pengar till!” Det skulle med andra ord

² Ny kvinnokraft. Information från Nationellt resurscentrum för kvinnor, s.10.

³ Rapport 9: Regionalpolitikens betydelse i tre svenska kommuner: en intervju-baserad jämförelse av synsätt, attityder och förhållningssätt.

snarast handla om företagarens eller entreprenörens förmåga att övertyga potentiella placerare och riskfinansiärer. En rimlig slutsats är att problemet sannolikt består av en kombination av båda dessa uppfattningar.

Fastighetsfinansiering

Ett problem som av företagen upplevs som en systematisk nackdel inom främst delar av det nuvarande stödområdet, är svårigheten att lånefinansiera nybyggnation eller ombyggnad och anpassning av befintliga fastigheter. Problemet består i att fastigheter i stora delar av stödområdet inte fullt ut accepteras som säkerhet för banken. Anledningen är att andrahandsmarknaden för fastigheter i stödområdet är mycket begränsad, ibland närmast obefintlig. Uppgifter från fastighetsbolag i Norrlands inland gör gällande att marknadsvärdet av en fastighetsinvestering, vilket som sagt även gäller ombyggnationer, sällan motsvarar mer än halva den faktiska investeringskostnaden. Ett vanligt argument i detta sammanhang är dock att det redan finns god tillgång till lokaler, och att de dessutom kan köpas billigt just av ovan nämnda skäl. I praktiken är det dock sällan som befintliga lokaler är anpassade till nya verksamheters behov. Investeringarna för att anpassa lokaler för nya verksamheter blir därför i många fall omfattande. Följden av den beskrivna situationen blir också att företag i stödområdet som driver verksamhet i egna lokaler, måste ha en högre andel eget kapital än andra för att kunna finansiera investeringar i egna fastigheter.

I dag finns vissa möjligheter att inom ramen för det regionala utvecklingsbidraget bevilja bidrag till ny- eller ombyggnation av fastigheter. En inte ovanlig lösning är dock att enskilda kommuner tvingas ta en betydande ekonomisk risk genom direkta borgensåtaganden eller helt enkelt genom att köpa den aktuella fastigheten.

Svårigheter att rekrytera experter

Ett annat problem som framhålls av företagen är svårigheten att rekrytera experter och personal i ledande ställning. Detta hänger ofta samman med att det är svårt för båda makarna att få ett passande arbete på de i många fall begränsade arbetsmarknaderna i främst stödområdet. Däremot finns det inga tecken på några större svårigheter att rekrytera övrig personal.

Problem med transporter och kommunikationer

En av utgångspunkterna för regionalpolitiken är att företagen inom stödområdet har en kostnadsnackdel på grund av de långa avstånden till marknaden. Problembilden bör dock nyanseras. Långt ifrån alla företag inom stödområdet har nackdelar när det gäller transporter. För många företag är lokaliseringen tvärtom en fördel. För träindustrin i exempelvis Norrlands inland är närheten till råvaran en fördel, på samma sätt som de naturgivna förutsättningarna är grunden för många turistföretags affärsidé. Inte heller för de nya tjänsteföretagen är de långa avstånden i sig inte något avgörande problem. Problemet kan snarare sägas hänga samman med hur väl transportmarknaden i olika avseenden fungerar, vilket vi mer utförligt behandlar i kapitel 7.

8.2 De regionalpolitiska företagsstöden

Syftet med de regionalpolitiska företagsstöden har, sedan de infördes i mitten av 1960-talet, varit att förbättra förutsättningarna för företagens lokalisering. Genom att exempelvis erbjuda företagen kapital i form av finansiellt företagsstöd, utbildad arbetskraft genom omskolning eller subventioner för att kompensera för långa transportavstånd, har man försökt att på olika sätt försöka skapa gynnsammare lokaliseringsbetingelser. I grunden har inte villkoren för de enskilda stödformerna förändrats nämnvärt under de gångna åren, även om vissa smärre justeringar har ägt rum. De förändringar som har gjorts har framför allt inneburit att nya stödformer lagts till de övriga, enligt den s.k. lager på lager-principen (jfr kapitel 6).

Traditionellt har målet med företagsstöden främst varit att öka sysselsättningen. I propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd⁴ markerades dock att de regionalpolitiska företagsstöden även skall bidra till att främja tillväxt. Detta innebär att stöden i dag både har ett tillväxtorienterat och ett mer utjämnande och kompenserande syfte. Sambandet mellan tillväxt och sysselsättning är dock inte tydligt vare sig på företagsnivå eller på en samhälls nivå. Ett företag kan expandera i termer av omsättning, utan att detta medför en ökning av antalet anställda i företaget. På lång sikt tenderar dock en ökad ekonomisk tillväxt att leda till högre sysselsättning.

⁴ Proposition 1997/98:62, Regional tillväxt – för arbete och välfärd.

8.2.1 Stödets omfattning

De regionalpolitiska företagsstöden är i dag sex till antalet. Två av dessa, transportbidraget och de nedsatta socialavgifterna, är riktade generella stödformer, dvs. de företag som befinner sig inom det för stödet aktuella stödområdet och inom en stödberättigad bransch kvalificerar sig automatiskt för stöd. Övriga stödformer, regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, sysselsättningsbidrag och småföretagsstöd, är selektiva stödformer där varje enskild stödansökan bedöms av handläggare utifrån särskilda kriterier avseende de ansökande företagens omsättning, sysselsättning etc.

Under 1999 uppgick de regionalpolitiska företagsstöden till totalt 1 884 mkr⁵, vilket kan jämföras med de totala utgifterna för hela utgiftsområde 19, Regionalutjämning och utveckling, som i statsbudgeten för 1999 omfattade 2 743 mkr. Utgifterna för företagsstöd utgör alltså ca 67 procent av utgiftsområdet.

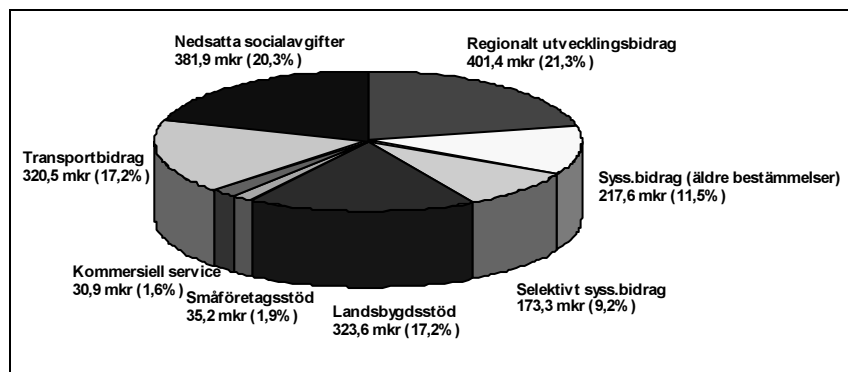
Länsstyrelserna och självstyrelseorganen beslutar själva hur länsanslaget för regional utveckling (utgiftsområde 19) skall fördelas mellan projektmedel och företagsstöd. Sedan medlemskapet i EU har en allt större andel av resurserna gått till projektmedel och medfinansiering av projekt inom strukturfondsprogrammen, medan resurserna för olika typer av företagsstöd minskat.

Företagsstöd finns även i andra former och i betydligt större omfattning inom bl.a. närings- och arbetsmarknadspolitik. Enligt NUTEK:s s.k. stödhandbok finns det totalt 149 olika stödformer för företag som fördelas av 66 olika organisationer, myndigheter och stiftelser. Om man summerar de poster i statsbudgeten som kan anses komma bl.a. småföretagen till del, uppgår de direkta företagsinriktade insatserna till ca 1,6 miljarder kronor. Tillsammans med generella tillväxtfrämjande medel och regionala företagsstöd på totalt ca 2,4 miljarder kronor, uppgår stödet till småföretag till ca 4 miljarder kronor per år (exklusive exportfrämjande insatser). Till detta skall också läggas de företagsinriktade resurser som finns inom arbetsmarknadspolitik. Inom denna sektor finns de stora stödresurserna. År 1997 uppgick dessa till ca 17 miljarder kronor, och omfattar stöd till individer och företag.

Av figur 8.1 framgår hur resurserna för de regionalpolitiska företagsstöden, ca 1,9 miljarder kronor, fördelade sig mellan olika typer av stödformer 1999.

⁵ NUTEK R 2000:12, Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1999.

Figur 8.1: Statens utgifter för regionalpolitiska företagsstöd 1999, fördelning med avseende på stödform



Källa: NUTEK

De delar av Sverige som ingår i s.k. nationella stödområden omfattar i dag ungefär 16 procent av Sveriges befolkning. Detta är en låg andel i jämförelse med andra europeiska länder. I Norge omfattar stödområdena ca 31 procent av befolkningen och i Finland ingår 41 procent av landets befolkning i någon form av stödområde. De svenska stödområdena har med åren förändrats geografiskt, och olika beteckningar har använts. För närvarande finns två nationella stödområden: stödområde A, som omfattar i huvudsak glesbygdsområden, och stödområde B som omfattar bl.a. områden med strukturomvandlingsproblem. Dessutom finns ett särskilt stödområde för transportbidraget. Landsbygdsstödet och småföretagsstödet omfattas inte av någon stödområdesindelning. Indelningen i stödområden bestäms i dag till stor del av EG-kommissionens riktlinjer för regionalt stöd. Den regionalpolitiska kommittén har av den anledningen inte haft i uppdrag att lämna förslag till någon ny stödområdesindelning.

8.2.2 EG:s statsstödsregler

Som medlem i Europeiska unionen har Sverige förbundit sig att solidariskt följa Europeiska gemenskapens statsstödsregler. Syftet med statsstödsreglerna är att säkerställa att medlemsstaternas företagsstöd inte snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För små exportinriktade ekonomier som den svenska innebär regler av denna typ ett starkt skydd för merparten av näringslivet. Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget är statliga stöd oförenliga med den

gemensamma marknaden. Stöd som tillåts skall betraktas som undantag från huvudregeln, som alltså innebär förbud. Det är kommissionen som avgör om ett stödssystem kan godkännas, men i praktiken sker detta genom förhandlingar mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Statsstödsreglerna omfattar i princip alla centrala, regionala och lokala myndigheter och organ som med allmänna medel stöder enskilda företag på ett sätt som avviker från marknaden. Medlemsstaterna är skyldiga att anmäla alla planerade eller ändrade stödåtgärder. Oanmälda stöd och sådana som genomförts innan kommissionen tagit slutlig ställning är olagliga. Allmänna eller generella åtgärder som avser stöd som ges med automatik till alla inhemska och utländska företag inom ett lands gränser omfattas inte av statsstödsreglerna. Detsamma gäller för åtgärder som är gemensamma för flera företag, t.ex. i form av infrastrukturstöd.

Inom den svenska regionalpolitiken finns två godkända stödformer som syftar till att främja enskilda företags investeringar: det regionala utvecklingsbidraget och småföretagsstödet. Kommissionen har däremot varit mer restriktiv med att godkänna rena driftstöd. I dagsläget är det bara transportbidraget som godkänts som driftstöd av kommissionen. Nedsättningen av socialavgifter har ännu inte godkänts. Sysselsättningsbidraget inryms under de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna för sysselsättningsstöd, och omfattas därmed inte av riktlinjerna för regionalt stöd.

Staten kan ge mindre bidrag eller annat stöd till enskilda företag utan att behöva anmäla stödet till kommissionen, s.k. de minimistöd eller försumbara stöd. Ett försumbart stöd till ett enskilt företag får inte överstiga 100 000 euro under en treårsperiod. Försumbara stöd finns inom flera politikområden, men inom regionalpolitiken är det endast landsbygdsstödet som tolkas som ett försumbart stöd. Stödgivning med försumbara stöd innebär att medlemsstaten är skyldig att inrätta en kontrollmekanism som säkerställer att det maximala stödbeloppet inte överskrids. I det maximala stödbeloppet ingår endast försumbara stödformer. De stödformer som godkänts i särskild ordning av EG-kommissionen ligger utanför maxbeloppet.

EG-kommissionen har utfärdat nya riktlinjer för regionalt stöd som gäller från den 1 januari 2000. De svenska regionalpolitiska företagsstöden har i förhandlingar med EG-kommissionen nyligen anpassats till de nya riktlinjerna. Förändringar har gjorts vad gäller bidragsnivåer och vilka investeringar som är stödberättigade. Kommissionen har ännu inte godkänt nedsättningen av sociala avgifter, eftersom detta ses som ett driftsstöd. Stödet genomgår för närvarande formell granskning, där andra medlemsländer har möjlighet att ge sina synpunkter på stödet. Kommissionen har dock hänvisat till möjligheterna att inom ramen för

försumbara stöd fortsätta att använda stödformerna. Kravet är då att stödet, tillsammans med andra former av försumbara stöd, till ett enskilt företag inte överstiger 100 000 euro under en treårsperiod. Med basis i en s.k. nettobidragsekvivalent har kommissionen beräknat att företag med 50 anställda eller färre därmed skulle kunna fortsätta att uppbära nedsatta socialavgifter.

8.2.3 En beskrivning av de olika stödformerna

Regionalt utvecklingsbidrag

Det regionala utvecklingsbidraget inrättades 1997 genom att två befintliga stödformer, lokaliseringstödet och utvecklingsbidraget, slogs ihop. Syftet med stödet är att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stödet kan lämnas till företag som bedöms få en tillfredsställande tillväxt och lönsamhet och som bedöms ge de anställda varaktig sysselsättning. Stödet beviljas av länsstyrelserna och självstyrelseorganen samt NUTEK och regeringen. Under 1990-talet har det skett en tydlig decentralisering av beslutsfattandet kring det regionala utvecklingsbidraget, där en allt större andel av besluten fattas på regional nivå av länsstyrelser och självstyrelseorgan.

Det regionala utvecklingsbidraget kan lämnas i form av bidrag och tidigare även som lån och villkorslån. Bidraget kan lämnas för investeringar i maskiner och inventarier, ny-, till- eller ombyggnation av lokaler (hårda investeringar), samt för patent, licenser, utbildningar, informationskampanjer och kunskapsspridning (mjuka investeringar). Bidrag kan också lämnas till viss forsknings- och utvecklingsverksamhet. Bidragsnivåerna varierar mellan stödområden och typ av investering. För investeringar i byggnader, maskiner, patent och licenser är den maximala bidragsnivån inom stödområde A 35 procent, medan den inom stödområde B är 20 procent för stora företag och 25 procent för små.

Under 1999 beviljades totalt 401,4 mkr i regionalt utvecklingsbidrag, av vilka länsstyrelserna och självstyrelseorganen beslutade om 211,8 mkr (53 procent), NUTEK 173,4 mkr (43 procent) och regeringen 16,2 mkr (4 procent). Det är något mindre än föregående år då totalt 431,8 mkr beviljades i regionalt utvecklingsstöd.

Enligt det s.k. könskvoteringsvillkoret skall minst 40 procent av antalet nya arbetstillfällen tillfalla vardera könet. För 1998 beräknas cirka 39 procent av arbetstillfällena som skapas genom det regionala utvecklingsbidraget tillfalla kvinnor.

Anpassningen till de nya riktlinjerna för regionalt stöd innebär att stöd till marknadsföring och produktutveckling i princip inte längre är tillåtet. Bidraget kan heller inte längre kombineras med sysselsättningsbidrag.

Landsbygdsstöd

Landsbygdsstödet infördes 1994 i samband med den regionalpolitiska propositionen "Bygder och regioner i utveckling". Stödet ersatte glesbygdsstödet och små lokaliserings- och utvecklingsbidrag. Syftet var att ta till vara de resurser och den tillväxt som finns på landsbygden. Stödet kan lämnas till små- och medelstora företag⁶ som driver verksamhet på marknadsmässiga villkor, eller till samverkansprojekt mellan tre eller flera företag i regionalpolitiska stödområden samt i gles- och landsbygdsområden i hela landet. Landsbygdsstödet har kvinnor och ungdomar som särskild målgrupp. Stödet beviljas av länsstyrelser och självstyrelseorgan, och det är också de som avgränsar de landsbygds- och glesbygdsområden där företag kan erhålla landsbygdsstöd. Även om glesbygdsområdena skall prioriteras framför landsbygden, finns det i flera län en tendens att stödet förskjuts alltmer från glesbygd till landsbygd och tätorter i stödområden.⁷

Landsbygdsstödet omfattar flera olika former av stöd: bidrag, lån, konsultcheckar, s.k. mikroströd och stöd till kommersiell service. Av de 324 miljoner kronor som 1999 beviljades i landsbygdsstöd svarade bidraget för 84 procent (272 mkr). Därefter följde konsultcheckar (28,8 mkr), landsbygdslån (16,9 mkr) och mikroströd (5,4 mkr). Stöd till kommersiell service beviljades med totalt 30,9 mkr samma år.⁸

Stödet kan lämnas till företag inom de flesta branscher för investeringar i byggnader, anläggningar, maskiner och andra inventarier. Det kan också ges till mjuka investeringar, t.ex. produktutveckling och marknadsföring. Konsultcheckar kan beviljas för köp av externa konsulttjänster, medan mikroströd beviljas till mindre investeringar i mikroföretag. Det maximala beloppet för en konsultcheck är 100 000 kr och för ett mikrobidrag 20 000 kr. Stödet till kommersiell service ges för att upprätthålla en tillfredsställande försörjning med dagligvaror, drivmedel och fackhandel i glesbygd. I glesbygdsområdena kan företag erhålla bidrag på maximalt 50 procent av det investeringsbelopp som företaget söker bidrag för, medan företag i landsbygds-

⁶ Företag med färre än 250 anställda och en omsättning som inte överstiger 40 miljoner euro.

⁷ Detta avser antal företag och inte stödbeloppens storlek.

⁸ NUTEK R 2000:12, Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1999.

områdena kan erhålla upp till 25 procent i bidrag. Kravet på säkerhet är lägre för landsbygdsstödet än för andra stöd. För det s.k. mikrostödet är dessutom kraven på underlagsmaterial för ansökan och uppföljning lägre.

Av de arbetstillfällena som beräknades skapas genom landsbygdsstöd 1998 tillfaller cirka 35 procent av arbetstillfällena kvinnor. Villkoret om könskvotering uppfylldes därmed inte.

Landsbygdsstödet räknas av EU som ett s.k. försumbart stöd. Som framgår ovan innebär det att bidraget till ett enskilt företag inte får överstiga 100 000 euro under en treårsperiod. Landsbygdsstödet hantearas av många länsstyrelser som ett s.k. förstahandsstöd, vilket innebär att stödärenden i första hand skall prövas mot regelverket för landsbygdsstöd. Vid prövning av en stödansökan skall beaktas om verksamheten bedöms bli lönsam på sikt och om den kan ge varaktig sysselsättning samt att stödet inte snedvrider konkurrensen.

Småföretagsstöd

Våren 1994 beslutade riksdagen att 800 miljoner kronor skulle överföras från arbetsmarknadspolitiska åtgärder till länsstyrelserna, för särskilda insatser för småföretagsutveckling. Syftet var att öka sysselsättningen i de små företagen samt att främja inomregional balans. Åtgärderna drevs som ett särskilt program under perioden 1994–1998, där småföretagsstödet var en av åtgärderna. Från och med 1998 ingår småföretagsstödet bland de företagsstöd som länsstyrelser och självstyrelseorgan handhar. Skillnaden från övriga stödformer inom utgiftsområde 19 är att småföretagsstödet kan lämnas till företag i hela landet. Syftet är att ge småföretag möjlighet att expandera snabbare och därigenom skapa långsiktig sysselsättning. Stöd kan beviljas med högst 15 procent i bidrag till såväl hårda som mjuka investeringar. Målgruppen för stödet är företag med högst 50 anställda, med högst sju miljoner euro i omsättning eller högst fem miljoner euro i balansomslutning samt företag som till högst 25 procent ägs av företag som inte uppfyller dessa villkor.

År 1999 beslutades om totalt 35,2 mkr i småföretagsstöd, vilket kan jämföras med året före då stödet uppgick till 73 mkr. En anledning till att stödet minskat jämfört med tidigare år är att resurser i dag måste tas från de regionalpolitiska medlen och inte som tidigare från ett eget anslag. Flera länsstyrelser och självstyrelseorgan har då valt att prioritera andra stödformer framför småföretagsstödet.

Sysselsättningsbidrag

Sysselsättningsbidraget som stödform inrättades 1970. Från början var det ett generellt stöd, men reglerna för stödet ändrades 1998 och övergick då till att fungera som ett selektivt stöd. Syftet med regelförändringen var bl.a. att förstärka möjligheterna att mer effektivt främja utvecklingen och omvandlingen av näringslivet. Bidraget avser nu att kompensera företag för kostnader vid nystartad eller utvidgad verksamhet och får endast lämnas till anställningar som gäller tills vidare. I stödområde A uppgår bidraget till maximalt 200 000 kr, fördelat på fem år för varje ny årsarbetskraft som skapas jämfört med de tre närmast föregående åren. I stödområde B uppgår stödet till 120 000 kr fördelat på fem år. Bidraget betalas ut i efterskott, men ett preliminärt beslut fattas före sysselsättningsökningen. För att erhålla den sammanlagda slutsumman måste företaget behålla hela ökningen av antalet årsarbetskrafter under hela femårsperioden.

Preliminärbesluten om selektivt sysselsättningsbidrag omfattade 1999 totalt 173,3 mkr, vilket är en minskning jämfört med året innan. Av de arbetstillfällena som 1998 beräknades skapas genom sysselsättningsbidraget uppskattas endast 25 procent av arbetstillfällena tillfalla kvinnor. Detta ligger långt under könskvoteringsvillkoret på 40 procent.

Sysselsättningsbidraget får enligt EG:s statsstödsregler inte lämnas för sysselsättningsökningar i samband med investeringar. Bidraget kan därför inte längre kombineras med det regionala utvecklingsbidraget.

Transportbidrag

Stödformen infördes 1971 och har till syfte att ge viss kompensation för de höga transportkostnader som näringslivet i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län har på grund av långa avstånd till marknaden. Transportbidraget lämnas till utgifter för in- eller uttransport av gods som har genomgått eller kommer att genomgå en betydande bearbetning. Endast transporter med yrkesmässig trafik på järnväg, väg eller till sjöss är stödberättigade. Bidrag lämnas med minst 5 procent och högst 45 procent av fraktkostnaden beroende på transportavstånd och transportbidragszon. För 1999 uppgick transportbidraget till 320,5 mkr. Det är en minskning jämfört med 1998, då bidrag omfattande totalt 351,8 mkr beviljades.

Nedsatta socialavgifter

Stödformen nedsatta socialavgifter infördes 1982. Den har till syfte att delvis kompensera företag i vissa branscher i de regionalpolitiskt högst prioriterade områdena för bestående nackdelar i form av merkostnader på grund av det geografiska läget, t.ex. långa avstånd, liten hemmamarknad, sämre servicegrad än i övriga landet, låg befolkningstäthet och ogynnsamt klimat. För närvarande är nedsättningen åtta procentenheter. För 1999 uppgick nedsättningen till totalt 381,9 mkr, vilket var en minskning med 39,4 mkr jämfört med 1998. Orsaken till minskningen är att vissa tidigare stödberättigade näringsgrenar (jord- och skogsbruk samt fiske) togs bort. Stödformen har ännu inte godkänts av EG-kommissionen och genomgår nu en formell granskning (se avsnitt 8.2.2 om EG:s statsstödsregler). Sedan den 1 januari 2000 lämnas därför för närvarande inte någon nedsättning.

8.3 De regionalpolitiska företagsstödens effekter

Trots att de regionalpolitiska företagsstöden under lång tid varit en viktig del av det som brukar kallas den lilla regionalpolitiken, har få samlade utvärderingar gjorts av stöden och dess effekter. Möjligheterna att dra slutsatser om vilka effekter stöden sammantaget har haft genom åren är därför begränsade. Att stöden behövs och skapar sysselsättning har tillåtits vara en självklar utgångspunkt i varje regionalpolitisk proposition.

Regionalpolitiska utredningen har, för att få en bild av stödets fördelning och effekter, bl.a. gått igenom tidigare gjorda utvärderingar, varav några kommenteras nedan. Därutöver har utredningen också tagit initiativ till kompletterande studier och undersökningar.⁹

8.3.1 Metod för utvärderingar

Utvärderingar kan göras på olika sätt och med olika syften. Grundsytet är emellertid att analysera om en viss insats fått önskvärd effekt och om den bidragit till att uppnå ett visst uppsatt mål. Resultatet av en utvärdering kan användas för att förbättra insatser eller ge uppslag till alternativa lösningar.

⁹ Egna, EuroFutures och SIR.

Givet att syftet är att utvärdera effekter av en viss insats kan detta göras på olika sätt, t.ex. genom djupare fallstudier, enkätundersökningar eller genom aggregerade statistiska analyser. En fallstudie kan ge en god bild av vilken betydelse ett stöd haft för det enskilda företaget. Problemet är dock att det är svårt att avgöra hur representativa de utvalda företagen och de svar som ges är. I en enkätundersökning är urvalet av företag större och man kan få en bredare bild av hur ett stöd fungerar och hur det påverkat företagen. Svårigheten här är att värdera de data som inkommer. Med hjälp av en statistisk analys kan stödföretag jämföras med företag som inte fått stöd. Även här är representativiteten i urvalet ett problem. Vanligt är att man i utvärderingar kombinerar olika metoder för att få både djup och bredd i analysen.

Ett återkommande tekniskt problem, oavsett vilken metod man använder, är svårigheten att avgränsa stödets effekter från andra faktorer som påverkar den regionala utvecklingen. Det går dessutom alltid att ifrågasätta positiva resultat från en utvärdering genom att hävda att pengarna hade gjort större nytta om de använts på ett annat sätt. Negativa resultat borde dock normalt leda till förändringar i politiken.

8.3.2 Utvärdering av företagsstöden

De utvärderingar som gjorts av de regionalpolitiska företagsstöden har i de flesta fall fokuserat på en enskild stödform. Några få utvärderingar har sett till hela stödarsenalen och dess betydelse för den regionala utvecklingen. Dessutom har så gott som alla utvärderingar skett i efterhand, och i flera fall har utvärderingarna utförts på direkta uppdrag av de inblandade aktörerna. Endast ett fåtal utvärderingar har lagts ut på rimligt oberoende aktörer genom upphandling eller liknande. I flertalet fall har NUTEK getts i uppdrag att utreda en eller flera stödformer. De utvärderingar som gjorts refereras i mycket begränsad omfattning i beslutsdokumenten. Dessutom kan sägas att utvärderingar påverkats av den otydliga målsättningen med stöden. Allt detta sammantaget medför begränsade möjligheter till lärande och successiva förändringar inom det regionalpolitiska systemet (se även kapitel 6).

8.3.3 Genomgång av tidigare utvärderingar

Nedan redogörs för några av de utvärderingar som tidigare gjorts avseende de regionalpolitiska företagsstöden.

I början av 1990-talet fick NUTEK i uppdrag av regeringen att utvärdera regionalpolitiken och speciellt de regionalpolitiska företagsstöden. Utvärderingsuppdraget sammanställdes i rapporten "Värdet av regionalpolitiken"¹⁰ där de olika stödformerna och dess effekter för den regionala utvecklingen i stödområdena analyserades. Slutsatsen var att företagsstöden medverkat till ett ökat beroende av befintliga branscher och därmed hindrat en utveckling mot ett modernare näringsliv i de mest utsatta områdena. Behovet av stöd sägs öka i takt med att stöd fördelas. Vid en samlad empirisk analys av stödets utfall delas stöden upp i omvandlingsstöd, som bidragit till att stärka omvandlingstrycket i näringslivet, och basstöd eller konserverande stöd, som i huvudsak gått till branscher med en stagnerande marknadstillväxt. Bland de enskilda stödformerna har sysselsättningsbidraget i högre grad än övriga stöd gått till företag inom kunskapsintensiva branscher.

ESO kom 1995 ut med rapporten "Företagsstödet – vad kostar det egentligen?"¹¹ I rapporten förs en teoretisk diskussion om fördelen med generella respektive selektiva stöd. De selektiva stöden ses som mer effektiva än de generella, eftersom de möjliggör en bortsällning av projekt som hade genomförts även utan stöd. Ett problem med de selektiva stöden sägs dock vara att de ansvariga stödmyndigheterna har små möjligheter att välja de bästa stödmottagarna eller projekten och tillföra behövligt engagemang. Det är just detta som enligt författarna talar för generella stödformer.

Regeringen tillsatte 1995 en utredning med uppdrag att göra en översyn av statens stöd till företag, med fokus på insatser för små och medelstora företag.¹² Översynen skulle leda till en effektivisering av stödgivningen. I utredningens betänkande framfördes ett antal förslag av såväl principiell karaktär som mer detaljerade förslag till ändringar i enskilda stödformer. Det framhålls bl.a. att de enskilda stödformerna är bristfälligt samordnade med varandra, att målen är oprecisa och att stödsystemet som helhet inte har en sammanhållen strategi. Bristen på uppföljning och utvärdering framhålls som ett allvarligt problem. Tydligare fokus bör läggas på tillväxt och utveckling av företagen där selektiva stödformer prioriteras framför generella stöd. Stöden bör dessutom inriktas mer på produktutveckling och marknadsinvesteringar

¹⁰ NUTEK R 1993:43, Värdet av regionalpolitiken.

¹¹ Finansdepartementet, DS 1995:14, Företagsstödet – vad kostar det egentligen?

¹² SOU 1996:69, Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag.

i företagen. Som ett led i en sådan omorientering föreslår utredningen att besparingar görs inom de generella stöden, i första hand genom en avveckling av stödformen nedsatta socialavgifter, eftersom denna anses vara ineffektiv och ha en konserverande effekt på näringslivet. Transportbidraget föreslås däremot utvidgas till att även omfatta sjötransporter och persontransporter. Därutöver föreslås att medelsarsenalen begränsas till två finansiella stöd: ett utvecklingsstöd och ett regionalpolitiskt småföretagsstöd. Utredningen betonar genomgående att det dock inte är stöden i sig som behöver förändras utan själva genomförandet. Större vikt bör läggas på att utveckla de ansvariga myndigheternas arbete med stöden.

Nordlandsforskning utvärderade på uppdrag av NUTEK programmet "Särskilda regionala åtgärder för regional utveckling och tillväxt"¹³, där bl.a. småföretagsstöd och konsultcheckar ingick. Till skillnad från andra utvärderingar påbörjades detta arbete samtidigt som programmet startade. På så vis kunde utvärderarna följa processen löpande. Utvärderingen belyser bl.a. vilka effekter som programmet gett på kort respektive lång sikt, hur företagen ser på stödformerna och vad de betytt för det enskilda företaget. Utvärderarna konstaterar att åtgärderna varit utvecklingsinriktade och att de gett en hög sysselsättningstillväxt brutto. Stödföretagen har haft en bättre sysselsättningstillväxt än de företag som ingick i kontrollgruppen där något stöd inte utgått. Sysselsättningstillväxten netto uppskattas till 20 procent av bruttotillväxten, men det betonas att det är svårt att avgränsa stödets effekter från andra faktorer som påverkar företagen och sysselsättningen. Förutom sysselsättningsökningar har åtgärderna medfört att företag utvecklat nya marknader och produkter och fått ny kompetens. Konsultcheckarna har möjliggjort att mindre företag fått tillgång till expertkompetens inom bl.a. exportområdet. Dessutom har länsstyrelserna fått prova ett nytt sätt att arbeta med näringslivsutveckling.

De selektiva företagsstöden analyserades 1999 i Fredrik Bergströms avhandling "Essays on the Political Economy of Industrial Policy".¹⁴ I avhandlingen ställs två frågor: vad skulle ha hänt om inga regionalpolitiska företagsstöd funnits och vad karakteriserar de företag som beviljats stöd jämfört med ett slumpmässigt urval av icke-stödföretag? Slutsatsen är att de selektiva stöden leder till en ökning av investeringar och total produktion, men en minskad produktivitet. Några direkta

¹³ NUTEK R 1997:82, Sysselsättningsvekst gjennom småforetaksutvikling – en evaluering på foretaksnivå av programmet "Särskilda regionala åtgärder för regional utveckling och tillväxt", slutrapport.

¹⁴ Bergström, F, Essays on the Political Economy of Industrial Policy, Handelshögskolan, Stockholm.

sysselsättningseffekter kan inte observeras i stödföretagen. Stödföretagen tenderar att tillhöra branscher som är viktiga för regionen och finns ofta inom nedåtgående branscher. Dessutom sägs stöden gå till företag som inte har värre finansieringsproblem än genomsnittsföretagets.

NUTEK gavs 1998 i uppdrag att analysera hur antalet kvinnor i traditionellt mansdominerade branscher samt hur antalet män i kvinno-dominerade branscher kan öka inom det regionalpolitiska stödområdet.¹⁵ Detta utifrån det könskvoteringsvillkor som satts upp för de selektiva stödformerna, som säger att minst 40 procent av antalet nya arbetstillfällen skall tillfalla vardera könet. I utvärderingen konstateras att antalet arbetstillfällen som tillföll kvinnor låg något under villkoret på 40 procent. Skillnaderna mellan de olika stödformerna var dock stora. Sysselsättningsbidraget låg t.ex. långt under villkoret på 40 procent, medan det regionala utvecklingsbidraget bättre uppfyllde villkoren. Även de regionala skillnaderna är stora, liksom skillnaderna mellan olika branscher. NUTEK föreslår ett särskilt jämställdhetsprogram för stödhanteringen för att bättre än tidigare uppfylla könskvoteringsvillkoret.

Transportbidraget analyserades i den statliga utredningen "Konkurrensneutralt transportbidrag".¹⁶ Utredningen menade att målet för transportbidraget är otydligt, och att stödet dessutom har flera olika syften. Detta försvårar möjligheterna att utvärdera stödets effekter. Det anses inte självklart att sänkta transportkostnader för företag gynnar utvecklingen i stödområdet. Bidraget går till stor del till traditionell industri, där trävaruindustrin har en särställning som mottagare av bidrag. Förklaringen sägs vara att det finns många företag inom denna bransch i stödområdet, och att trävaruindustrin gynnas av bidragets struktur. Bidraget är mycket ojämnt fördelat mellan företagen. Några få stora företag erhåller en stor andel av det totala bidragsbeloppet. I en sammanställning av olika aktörers syn på transportbidraget framkommer bl.a. att bidraget anses ha en konserverande effekt på näringslivet i stödområdet, att stödet borde förändras för att gynna framväxten av nya branscher och att det har en hög legitimitet bland företagen eftersom det inte påverkar företagets beteende. I sina förslag framför utredningen bl.a. att bidraget i högre grad bör gå till högt förädlade företag.

Stödformen nedsatta socialavgifter har varit föremål för flera utvärderingar. Länsstyrelsen i Norrbottens län utvärderade 1989 stödet

¹⁵ NUTEK: Könskvotering i regionalpolitiken – förslag till framtida åtgärder.

¹⁶ SOU 1997:94, Konkurrensneutralt transportbidrag.

och dess betydelse för företagen i länet.¹⁷ Där framgår att de sänkta socialavgifterna har bidragit till utvecklingen i de mindre företagen och att såväl antalet anställda som investeringarna har ökat eller kunnat hållas uppe. För vissa företag är stödformen avgörande för fortsatt utveckling. Fördelen med stödformen är att den inte är riktad till en viss typ av investeringar, utan företagen kan själva bestämma vilka insatser som behövs i företaget. De selektiva investeringsstöden riktas i hög grad till hårda investeringar, medan företagen betonar betydelsen av mjuka investeringar för företagets fortsatta utveckling.

De nedsatta socialavgifterna har också utvärderats av SIR på uppdrag av regeringen.¹⁸ Syftet var att utreda vilka tillväxt- och sysselsättningseffekter stödformen har på stödföretagen samt om det kan beläggas att denna stödform är mer effektiv än andra. Slutsatserna i rapporten är bl.a. att hälften av alla stödföretag har haft en ökad lönsamhet under stödperioden och att tjänsteföretag anger en mer positiv utveckling än industriföretag. Tjänsteföretag tillmäter också stödet en större betydelse. Både industri- och tjänsteföretag menar att nedsättningen bidrar till en positiv företagsutveckling och att den inte har en konserverande effekt på näringslivet. Hälften av de företag som lokaliserats till stödområdet anger att nedsättningen var av stor eller avgörande betydelse för valet av lokaliseringssort. Stödformen uppfattas också mer positivt jämfört med andra stödformer.

I en färsk rapport från NUTEK utvärderas landsbygdsstödet och dess effekter för de företag som beviljats stöd.¹⁹ I utvärderingen görs en statistisk analys där företag²⁰ som beviljats stöd 1994 jämförs med företag i samma geografiska område som inte fått stöd. För stödföretagen analyseras vilka förändringar som har skett från att företaget beviljades stöd till hur situationen såg ut 1998 vad gäller antalet anställda samt omsättning, förädlingsvärde och resultat per anställd. Utvärderingen omfattar inte stöd för kommersiell service. För att få information om hur stödet fungerar i praktiken har också intervjuer gjorts med tjänstemän på ett antal länsstyrelser och självstyrelseorgan kring frågor om regelverk, regionala prioriteringar och strategier. Mer omfattande intervjuer har också genomförts med stödhandläggare i två län om hur de arbetar med stödet.

¹⁷ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Rapportserie, nummer 7, 1989: Företagsutveckling och stödpolitik. De sänkta arbetsgivaravgifterna i Norrbottens län.

¹⁸ Institutet för regionalforskning (1999): Nedsatta socialavgifter och stödberättigade företag.

¹⁹ NUTEK (2000): delrapport 1, Utvärdering av landsbygdsstödet (intern rapport).

²⁰ Stödföretagen och företagen i jämförelsegruppen är samtliga aktiebolag.

Studien visar att sysselsättningen har förändrats mer positivt bland stödföretagen jämfört med de företag som inte fått stöd. När det gäller omsättning, förädlingsvärde och resultat per anställd är bilden inte lika entydig. Här finns skillnader mellan olika typer av branscher. För måttet omsättning per anställd visar stödföretagen totalt sett en sämre utveckling än de företag som inte fått stöd. Ser man till olika branscher visar dock stödföretagen inom arbetsintensiv industri och arbetsintensiv tjänstesektor på en mer positiv utveckling av omsättningen per anställd än de företag som inte fått stöd. Det gäller också för måttet resultat per anställd. Vad gäller måttet förädlingsvärde per anställd finns ingen skillnad mellan stödföretagen och de företag som inte fått stöd. Av analysen framgår också att stödföretagen överlever i högre grad än företag som inte fått stöd.

Av intervjuerna med handläggare framgår att stödet uppfattas som lättanvänt och möjligt att anpassa till olika regioners förutsättningar och behov. Det är flexibelt och har en högre frihetsgrad än övriga stödformer. Stödet går bra att använda till företag inom många olika branscher och för olika typer av investeringar. I ett län menade man dock att handläggare som tidigare arbetat med lokaliseringstödet (föregångare till det regionala utvecklingsbidraget), som anses vara ett mer byråkratiskt och mindre flexibelt stöd, fortsatt med samma arbets sätt i handläggningen av landsbygdsstödet. Detta har medfört att den vardagliga hanteringen av stödet i detta län skett på ett byråkratiskt sätt trots att regelverket i sig är flexibelt och icke-byråkratiskt. Länsstyrelserna kan välja olika sätt att hantera landsbygdsstödet. Den vanligaste formen är den rent kamerala, där ett stöd beviljas och sedan följs upp. I den andra formen ingår bidraget som en del i ett paket av flera insatser, bl.a. nätverk, bollplank och utbildning. I rapporten dras inga slutsatser om huruvida de olika arbetssätten ger någon effektskillnad.

8.3.4 Regionalpolitiska utredningens utvärderingar av företagsstöden

Fallstudier

EuroFutures AB har på uppdrag av utredningen utvärderat de regionalpolitiska företagsstöden på basis av tidigare studier, intervjuer och seminarier. Dessutom har fallstudier av tolv företag inom olika branscher och i olika delar av stödområdet genomförts, där företagen intervjuats om stödets betydelse för utvecklingen. Syftet har varit att göra en sammanhållen utvärdering där alla företagsstöd ingår. Därutöver har EuroFutures haft i uppdrag att ge förslag till framtida stödformer. Detta

tas upp i avsnittet om finansieringsformer. Utvärderingen presenteras i sin helhet i rapport 10 till utredningen.

Utvärderarna betonar att företagsstöden måste ses i sitt sammanhang och analyseras utifrån de problem och brister som företag i stödområdet upplever. Några av dessa problem är brist på kapital, långa avstånd till marknader, svårighet att rekrytera experter etc. Problemen ser dock olika ut för företag i olika situationer. Företagsstöden kan, enligt utvärderarna, kompensera för vissa av dessa brister. Sysselsättningsbidraget har haft en avgörande betydelse för lokaliseringen av t.ex. call center-verksamhet i inlandet och i skogslänen. Dessa lokaliseringar skulle dock av allt att döma ha ägt rum även utan stöd, men sannolikt till helt andra platser. Nedsättningen av sociala avgifter har kompenserat de relativt höga lönekostnaderna i stödområdena. Det regionala utvecklingsbidraget underlättar investeringar i stödområdet och kan, om det prioriteras rätt, underlätta finansiering av investeringar i lokaler. Landsbygdsstödet erbjuder mindre stödbelopp och har en bredare inriktning, både vad gäller finansieringsform och stödberättigad verksamhet. Stödet är ett bra verktyg för att stimulera förnyelse och dynamik i företag. Transportbidraget kompenserar de höga transportkostnaderna i stödområdet. En viktig slutsats är dock att företagsstöden aldrig kan ersätta entreprenörskap, företaganda och dynamik. Om de grundläggande förutsättningarna till utveckling och nyföretagande saknas, finns inte heller förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling.

Utvärderarna föreslår inte några större förändringar vad gäller själva stödformerna eller regelverket. De nuvarande stödformerna behålls och en ny stödform, persontransportstöd, föreslås. Detta utifrån principen att staten inte bör avhända sig möjligheten att använda olika former av bidrag för att uppnå de regionalpolitiska målen. En bred uppsättning verktyg ger en god utgångspunkt för ett effektivt och anpassat stöd till näringslivet i regioner med olika förutsättningar.

Däremot föreslås förändringar vad gäller hanteringen och genomförandet av företagsstöden. De finansiella stöden måste sättas in i sitt sammanhang och styras mot tillväxt och utveckling. Förslaget går ut på att man bygger vidare på arbetet inom tillväxtavtalen och strukturfonderna. Ett nationellt utvecklingsarbete föreslås, där syftet är att utveckla en effektiv genomförandeorganisation som utgår från regionala förutsättningar och ett brett deltagande och engagemang från olika aktörer på lokal, regional och central nivå.

Regionalpolitikens betydelse i tre svenska kommuner

SIR, Statens institut för regionalforskning, har på uppdrag av utredningen genomfört en intervjustudie i tre svenska kommuner för att undersöka hur man på lokal nivå ser på regionalpolitiken och de regionalpolitiska företagsstödens betydelse för den lokala och regionala utvecklingen. Syftet har alltså inte varit att utvärdera regionalpolitikens effekter, utan snarare att i kvalitativ mening belysa hur man uppfattat och uppfattar politiken på lokal nivå. Intervjuer har gjorts med företrädare för kommunen (tjänstemän och politiker) och företrädare för näringslivet (näringslivsorganisationer och enskilda företagare) i tre av utredningen utvalda kommuner; Karlskoga, Berg och Pajala. Denna studie redovisas i rapport 9 till utredningen.

Utgångspunkten för synen på regionalpolitiken och företagsstöden hos företrädare för kommunen och näringslivet i de tre kommunerna, är de skilda villkoren för företag i olika delar av landet. Skillnaderna gäller i första hand grundläggande infrastruktur, men även annan form av samhällsservice. Här nämns förhållanden som dålig vägstandard, dåliga teleförbindelser, höga kostnader för datatrafik, dålig tillgång till och höga kostnader för lokala högskoleutbildningar samt höga flygpriser. Företagare i Pajala och Berg betonar betydelsen av att få likartade konkurrensvillkor som företag utanför stödområdena. De vill också kompenseras för de högre kostnader som uppstår på grund av läges- och klimatförhållanden, t.ex. lokaluppvärmning, snöröjning och tyngre frakter.

Samtliga företrädare för kommunerna betonar att företagsstöden varit mycket värdefulla, särskilt under vissa perioder. Ändå finns vissa skillnader i synen på stöden mellan de tre kommunerna. I Karlskoga ser man satsningar inom infrastruktur- och utbildningspolitiken som långt viktigare än företagsstöden. Med en tillräcklig infrastruktur följer investeringar och företag, och detta oavsett om man får företagsstöd eller inte. I Bergs kommun är man till viss del tveksam till företagsstödens effekter. En stor del av stöden har gått till den existerande träindustrin. Även om stöden varit viktiga för att bibehålla sysselsättningen, har de också hindrat en nödvändig omvandling av näringslivet. Under senare år har dock både kommun och näringsliv sett nytta av i första hand sysselsättningsbidragets möjligheter att skapa förutsättningar för investeringar och nyetableringar inom nya branscher. Detsamma gäller för Pajala, där de sysselsättningsrelaterade stöden ses som de allra viktigaste för företagen. IT-relaterade företag svarar i dag för en stor andel av sysselsättningen i både Berg och Pajala. Flera av de intervjuade företagen i Berg framhåller att lokaliseringen helt avgjordes av möjligheterna att få regionalpolitiskt stöd, och då särskilt

sysselsättningsbidraget. Bland kommunföreträdarna finns dock en viss oro kring uthålligheten i de call center-företag som etablerat sig i kommunerna.

Synen på stöden i de tre kommunerna är delvis motsägelsefull. Å ena sidan menar man att stöden skall vara utvecklingsinriktade och långsiktiga och inte konservera den befintliga näringslivsstrukturen. Å andra sidan ses stöden i många fall som en rättighet som kompenserar företagen för olika kostnadsnackdelar. Det finns en stor samstämmighet bland företagen vad gäller betydelsen av stöd till mjukare investeringar, t.ex. marknadsföring och köp av konsulttjänster. Dessa sägs öppna vägen för ett nytt tänkande i företagen. Även stöd till utbildning och kompetensutveckling för befintlig personal i företag ses som viktigt. I Bergs kommun framhålls också att kommunens insatser vad gäller lokaler till industrier och kontor har varit betydelsefulla. Tillgång till billiga lokaler är i många fall en helt avgörande förutsättning för ny-startade eller små företag.

Riskkapitalfrågan ses som viktig av både kommun och näringsliv i de tre kommunerna. Företagens behov av riskkapital sägs inte tillgodoses inom regionalpolitiken. Behovet av riskkapital sägs dessutom ha blivit större med tiden. Det gäller inte minst tjänsteföretagen, som behöver kapital för investeringar i ny informationsteknik. Kommunföreträdarna menar att man aldrig kommit fram till någon bra lösning i riskkapitalfrågan. De tidigare försöken med regionala riskkapitalfonder som prövats i alla kommuner, har inte gett önskad effekt.

Slutsatsen i rapporten är att även om synen på regionalpolitiken och stöden ser ungefär lika ut i de tre kommunerna, så påverkas förhållningssättet till desamma av vilken uppfattning man har om de egna förutsättningarna i kommunen. Berg ser en tydlig möjlighet att med hjälp av en aktiv stödpolitik bygga upp en ny och stabil näringslivsstruktur i kommunen. I Karlskoga är satsningar på infrastruktur och utbildning viktigare än stöd, eftersom en god infrastruktur lägger grunden för investeringar och företagsetableringar. Det gör däremot inte stöden. I Pajala är synen på de egna möjligheterna att skapa ett uthålligt näringsliv förhållandevis mer negativ. Tilltron till framför allt de sysselsättningsrelaterade stöden är stor.

8.3.5 En statistisk analys

En återkommande kritik som i utvärderingar och utredningar riktas mot företagsstöden, är att de i huvudsak går till företag inom traditionella branscher och har en konserverande effekt på den befintliga näringslivsstrukturen. RRV analyserar i rapporten "Hur fördelas företags-

stödet²¹ bl.a. de regionalpolitiska företagsstödens fördelning på olika branscher. RRV konstaterar att de stora industribranscherna, och då i huvudsak trävaru- och metallvaruindustrin, under 1997 mottog den största andelen stödbelopp. Cirka 60 procent av stöden gick till den varuproducerande sektorn. Branschfördelningen speglar, enligt RRV, den befintliga näringslivsstrukturen i de regionalpolitiska stödområdena, men också regelverket för företagsstöd. RRV menar att stöden i stor utsträckning är efterfrågestyrda och går till de företag som ansöker om stöd och som uppfyller kraven. Det rör sig ofta om etablerade företag inom traditionella branscher. RRV drar slutsatsen att de regionalpolitiska företagsstöden inriktas på kortsiktiga sysselsättningsökningar inom traditionella branscher. Stöden sägs därmed fungera konserverande på näringslivet i stödområdena, snarare än att bidra till omvandling och förnyelse.

RRV:s slutsats avfärdas dock från vissa håll, utifrån argumentet att det anses vara alltför enkelt att mot bakgrund av enbart branschfördelning dra slutsatser om stödens konserverande effekter. Detta utifrån det faktum att det finns tillväxtföretag inom alla branscher.

Företagsstödens fördelning under 1990-talet²²

För att få klarhet i om det skett någon förändring i företagsstödens fördelning under 1990-talet har utredningen i samarbete med SCB gjort statistiska analyser av stödens fördelning efter bransch, företagsstorlek, lönsamhet etc. Jämförelser har gjorts mellan åren 1990, 1993 och 1997. Kvaliteten i statistiken för de olika stödformerna varierar, vilket påverkat möjligheterna att göra sammanställningar för samtliga stöd. För de nedsatta socialavgifterna har inga analyser kunnat göras, på grund av bristfällig statistik. Även statistiken för transportbidraget har brister.

Branschstatistik för det regionala utvecklingsbidraget visar att en allt större andel av stödet gått till tillverkningsindustrin under 1990-talet (se tabell 8.1). 1997 gick knappt 70 procent till denna bransch, vilket är en kraftig ökning jämfört med 1990, då 42 procent av det beslutade beloppet fördelades till just tillverkningsindustrin. Dominerande "underbranscher" är maskin- och metallvaruindustrin, trävaruindustrin och livsmedelsindustrin. Intressant är att trävaruindustrin har ökat sin andel av det totala stödet under 1990-talet. Samtidigt har andelen stöd till företagstjänster minskat från 23 procent år 1990 till 12

²¹ RRV 1999:40, Hur fördelas företagsstödet?

²² Detta avsnitt bygger på statistik från NUTEK:s STINS-databas samt SCB:s statistikregister.

procent 1997. Hotell- och restaurangbranschen har däremot ökat sin andel under 1990-talet.

Tabell 8.1

| Regionalt utvecklingsbidrag (branschandel av totalt beslutat belopp)* | | | | | |
|--|--------|---|--------|---|--------|
| 1990 | | 1993 | | 1997 | |
| Tillverkningsindustri | 42,0 % | Tillverkningsindustri | 52,1 % | Tillverkningsindustri | 69,7 % |
| – maskintillverkning | 5,4 % | – metallvarutillverkn | 13,2 % | – metallvarutillverkn | 16,9 % |
| – trävarutillverkning | 5,0 % | – trävarutillverkning | 11,0 % | – trävarutillverkning | 14,6 % |
| – metallvarutillverkn. | 5,0 % | – maskintillverkning | 4,7 % | – livsmedel | 7,1 % |
| Företagstjänster | 22,8 % | Företagstjänster | 17,2 % | Företagstjänster | 12,5 % |
| Transporter | 12,9 % | Transporter | 7,9 % | Hotell och restaurang | 5,7 % |
| Totalt bidrag: 754 mkr, varav till ovanstående branscher ca 586 mkr | | Totalt bidrag: 507 mkr, varav till ovanstående branscher ca 391 mkr | | Totalt bidrag: 605 mkr, varav till ovanstående branscher ca 532 mkr | |

* I tabellen redovisas de branscher som beviljats störst andel stöd respektive år. I sammanställningen ingår därmed inte alla branscher som beviljats stöd. Beloppen avser beslutade belopp, ej utbetalda.

Källa: NUTEK och SCB

Samma mönster gäller även för landsbygdsstödet och småföretagsstödet. Av landsbygdsstödet gick 1997 ca hälften (50 procent) av det totala stödet på 390 mkr till just tillverkningsindustrin. Detaljhandeln är en annan stor bransch, vilket förklaras av att stödet delvis riktas till detaljhandel genom stödet till kommersiell service. Av småföretagsstödet gick både 1994 och 1997 drygt 70 procent av det totala stödbeloppet på ca 100 mkr/år till tillverkningsindustrin. Inom tillverkningsindustrin var maskin- och metallvaruindustrin de enskilda branscher som fick mest stöd. Företagstjänster var den näst största branschen räknat på beviljat bidrag (ca 12 procent av det totala stödet). Av transportbidraget erhöll trävaruindustrin den största andelen, med ca 40 % av det totala bidraget. Även metallvaruindustrin och transportmedelsindustrin erhöll relativt stora andelar av bidraget. Transportbidragets konstruktion gör att bidraget blir större för de branscher som har tunga och skrymmande transporter, såsom trävaruindustrin.

Sysselsättningsbidraget skiljer sig från de tidigare redovisade stödformerna, genom att en större andel av stödet har gått till tjänsteföretag. Under 1990-talet har tjänstesektorns andel av stödet ökat något. 1997 fördelades ca en tredjedel av stödet till branscher inom tjänstesektorn. Den största ökningen har skett inom branschen företagstjänster, där bl.a. databehandlingsverksamhet ingår. Här framgår att sysselsättningsbidraget fått en allt tydligare inriktning mot att stödja etableringen av call center-företag inom stödområdet.

Sammantaget för de olika stödformerna har tillverkningsindustrin alltså tilldelats störst andel av det totala stödbeloppet. Detta mönster har förstärkts under 1990-talet. Ett undantag är sysselsättningsbidraget där tjänstesektorns andel av stödet ökat, inte minst till call center-verksamheter.

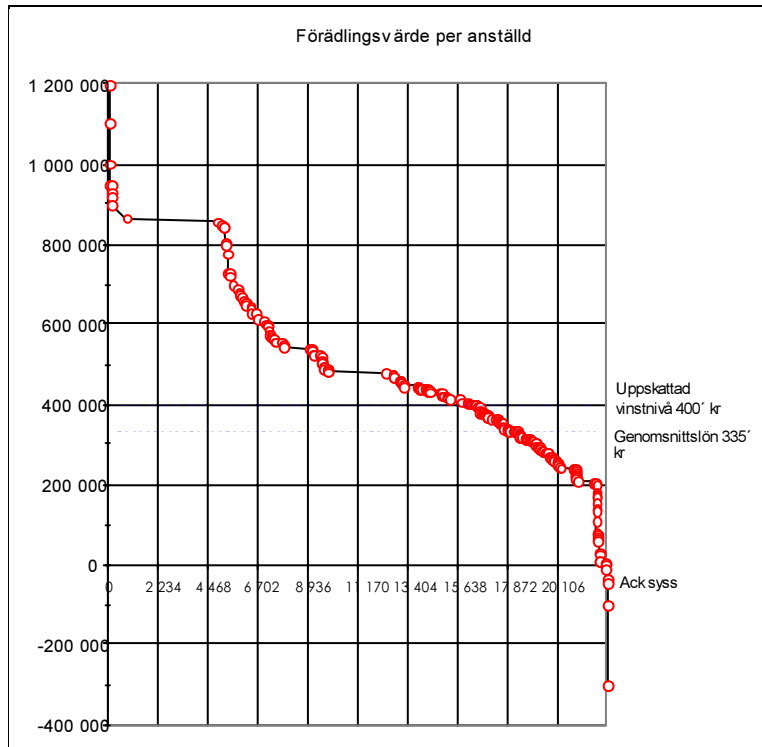
Fördelning efter företagsstorlek

Stöden går till allra största del till små företag. Av de resurser som totalt fördelades 1990, 1993 och 1997 i form av regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, småföretagsstöd och sysselsättningsbidrag, gick 83 procent av stöden till företag med 0–4 anställda. Sammantaget gick 96 procent av det totala stödet till företag med mindre än 20 anställda. Skillnaderna mellan de olika stödformerna är dock stora. Det regionalpolitiska utvecklingsbidraget har under 1990-talet i allt högre grad gått till större företag. 1990 gick 70 procent av stödet till företag med färre än 50 anställda. Av det totala stödet gick 30 procent till företag med 0–4 anställda. 1997 var bilden nästan den omvända: 60 procent av stödet gick till företag med 20 anställda och uppåt, medan 13 procent gick till företag med 0–4 anställda. Denna förändring kan delvis förklaras med inrättandet av landsbygdsstödet 1994, som har en tydlig inriktning mot småföretag. Småföretagen har troligen sökt och beviljats bidrag inom ramen för detta stöd. Av landsbygdsstödet gick 1997 ca 66 procent av det totala bidraget till företag med 0–4 anställda, medan företag med 5–9 anställda erhöll ca 15 procent av totalbeloppet. Transportbidraget går till största del till större företag. 1993 gick knappt hälften av stödet till företag med 100 anställda eller fler. Endast ca 13 procent gick till företag med färre än 10 anställda. En stor andel av bidraget gick till ett fåtal företag. Att fördelningen ser ut så är dock naturligt, bidraget är generellt och utgår i relation till företags totala fraktkostnader.

Lönsamheten i stödföretagen

Av figur 8.2 och 8.3 framgår hur de företag som erhöll regionalt utvecklingsbidrag respektive sysselsättningsbidrag 1997 fördelade sig med avseende på företagets förädlingsvärde per anställd.²³

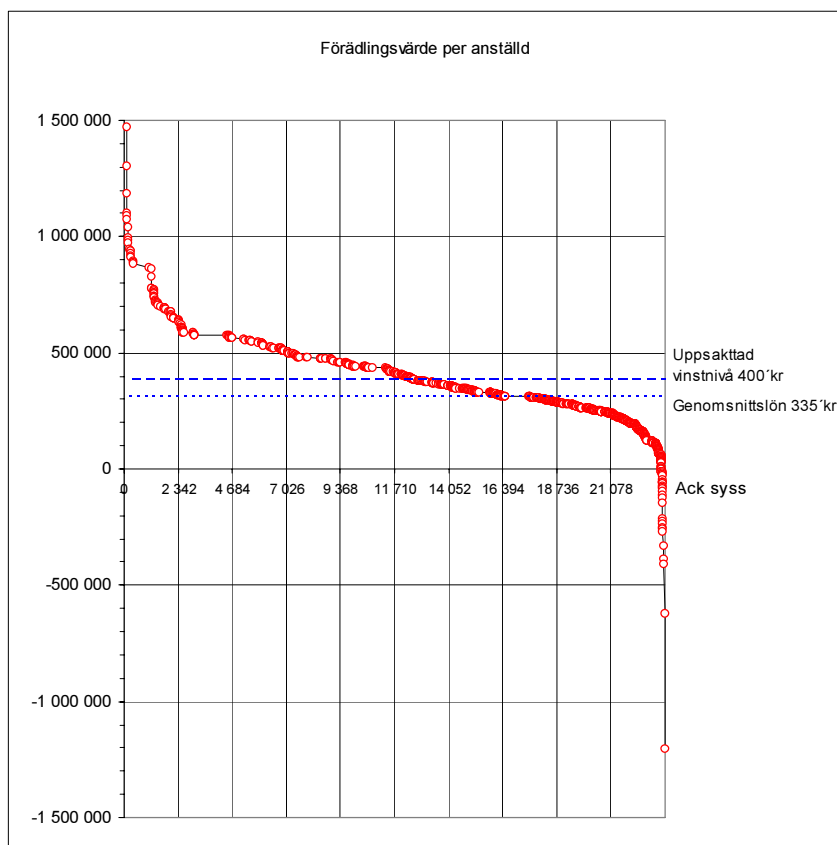
Figur 8.2: Lönsamheten i företag som erhöll regionalt utvecklingsbidrag 1997



Källa: Statistiska Centralbyrån

²³ Ett företags förädlingsvärde utgörs av värdet av producerade varor och tjänster minus de varuinköp. Det som återstår av företagets förädlingsvärde sedan lönekostnaderna är frånrägnade utgör företagets bruttovinst.

Figur 8.3: Lönsamheten i företag som erhöll sysselsättningsbidrag 1997



Källa: Statistiska Centralbyrån

Av de knappt 250 företag, med drygt 22 300 anställda, som erhöll regionalt utvecklingsbidrag hade 39 procent av företagen, med 20 procent av de anställda, ett förädlingsvärde per anställd som var lägre än den beräknade genomsnittliga lönekostnaden. För de drygt 1 150 företag, med 23 400 anställda, som erhöll sysselsättningsbidrag hade 62 procent av företagen, med 35 procent av de anställda, ett förädlingsvärde som understeg företagets lönekostnader.

En förutsättning för företagets långsiktiga överlevnad är emellertid också att förädlingsvärdet, utöver att täcka lönekostnaderna, ger utrymme för en rimlig vinst. Hur hög denna vinstnivå bör vara varierar i viss mån beroende på verksamhetens art. Genomsnittligt kan dock en långsiktigt nödvändig lönsamhetsnivå uppskattas motsvara omkring 20 procent av förädlingsvärdet. Med utgångspunkt från detta antagande

hade 55 procent av företagen, med 28 procent av de anställda som erhöll regionalt utvecklingsstöd, en produktivitetsnivå som var lägre än denna undre gräns för långsiktig överlevnad. Motsvarande uppgifter när det gäller sysselsättningsbidraget är 81 respektive 28 procent. 45 procent av företagen, med 72 procent av de anställda, som erhöll regionalt utvecklingsbidrag och 19 procent av företagen, med 45 procent av de anställda, som erhöll sysselsättningsbidrag kan, med dessa beräkningsförutsättningar, sägas ligga över gränsen för långsiktig överlevnad. Detta kan emellertid även tolkas som att de sannolikt skulle ha utvecklats väl även utan stöd.

En uppenbar skillnad mellan de företag som kan sägas ha en god lönsamhet och de företag där lönsamhetsnivån är mycket svag, är att den förra gruppen domineras av väsentligt större företag. Det genomsnittliga antalet anställda för den grupp företag som ligger över den beräknade nivån för långsiktig överlevnad är, när det gäller det regionala utvecklingsbidraget, 144 anställda per företag, medan motsvarande uppgift för de företag som ligger under samma gräns är 45 anställda per företag. I jämförelse med de företag som erhöll sysselsättningsbidrag är dock det genomsnittliga antalet anställda per företag väsentligt högre för gruppen företag som erhöll regionalt utvecklingsbidrag. Antalet anställda per företag var, när det gällde det regionala utvecklingsbidraget, 90 anställda per företag medan motsvarande uppgift för sysselsättningsbidraget var 20 anställda per företag. Samma mönster som för det regionala utvecklingsstödet gäller även sysselsättningsbidraget vad avser den genomsnittliga företagsstorleken för de företag som har god respektive svag lönsamhet. Det genomsnittliga antalet anställda för den grupp som låg över den beräknade gränsen för långsiktig överlevnad, var 47 anställda per företag, medan motsvarande uppgift för dem som låg under gränsen var 14 anställda per företag.

Endast med ledning av ovanstående analys skulle man kunna dra slutsatsen att det regionala utvecklingsbidraget huvudsakligen stödjer verksamheter som kan sägas ha långsiktigt goda utvecklingsförutsättningar, eftersom hälften av företagen med tre fjärdedelar av de anställda ligger över en långsiktigt ekonomisk hållbar lönsamhetsnivå, medan sysselsättningsbidraget huvudsakligen går till verksamheter med en långsiktigt svag överlevnadsförmåga. Det regionala utvecklingsbidraget skulle med andra ord kunna sägas vara mer långsiktigt utvecklande, medan sysselsättningsbidraget framför allt är kortsiktigt sysselsättningskapande.

Givetvis kan invändningar göras mot de slutsatser som grundas endast på denna analys, eftersom den endast ger en ögonblicksbild av ett enda år (1997) och inte säger något om hur företagen utvecklats sedan de erhållit stöd. Man skulle exempelvis, när det gäller syssel-

sättningsbidraget, kunna tolka fördelningen i figur 8.3 som att företagen med en god lönsamhet framför allt är stora etablerade företag, medan företagen med en mycket svag lönsamhet framför allt är små och kanske nyetablerade företag som ännu inte hunnit konsolidera verksamheten. Sysselsättningsbidraget skulle alltså för den senare gruppen kunna ses som en form av stöd till nyföretagande.

Tabell 8.2: Åldersfördelning för företag med starkast respektive svagast lönsamhet vilka erhöll sysselsättningsbidrag 1997, andelar av företagen i respektive grupp (procent)

| | <i>Nyetabl</i> | <i>1 år</i> | <i>2-3 år</i> | <i>4-5 år</i> | <i>6 år och äldre</i> |
|---------|----------------|-------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Syss 10 | 2 | 8 | 11 | 13 | 66 |
| Syss 90 | 12 | 13 | 29 | 19 | 28 |

Anm. Syss 10 avser tio procent av samtliga anställda i företag som erhöll sysselsättningsbidrag och som var anställda i företag med högst lönsamhetsnivå. Syss 90 avser de tio procent som var anställda i företag med lägst lönsamhetsnivå.

Källa: Regionalpolitiska utredningen, bearbetningar av statistik från SCB.

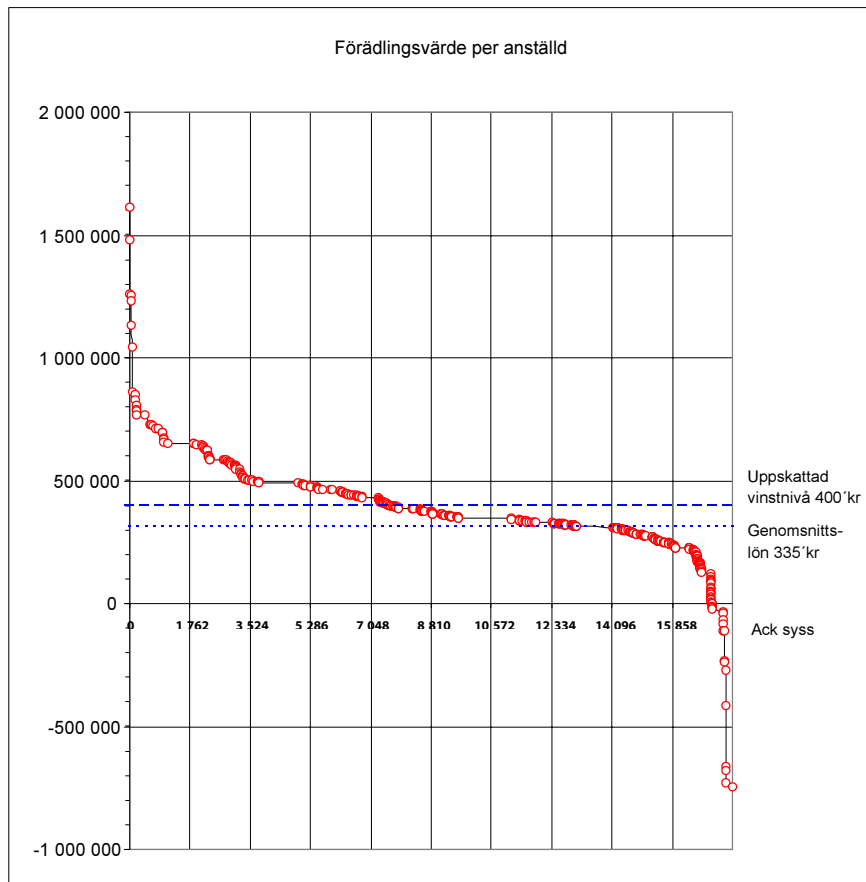
Av tabell 8.2 framgår åldersfördelningen för de företag som erhöll sysselsättningsbidrag med högst respektive lägst lönsamhetsnivå.²⁴ Av tabellen framgår att majoriteten av de företag som hade den högsta lönsamhetsnivån också var sex år eller äldre, medan gruppen företag med lägst lönsamhetsnivå i högre grad dominerades av yngre företag. Trots detta är det bara en mindre andel som kan sägas utgöras av genuint nyetablerade företag. Närmare hälften av denna grupp utgörs av företag som är fyra år eller äldre.

Lönsamhetsutvecklingen i stödföretagen

Hur utvecklades då lönsamheten i de företag som beviljades regionalt utvecklingsbidrag respektive sysselsättningsbidrag 1993? I figur 8.4 och 8.5 visas fördelningen med avseende på förädlingsvärde per anställd 1997 för de företag som beviljades regionalt utvecklingsbidrag respektive sysselsättningsbidrag 1993.

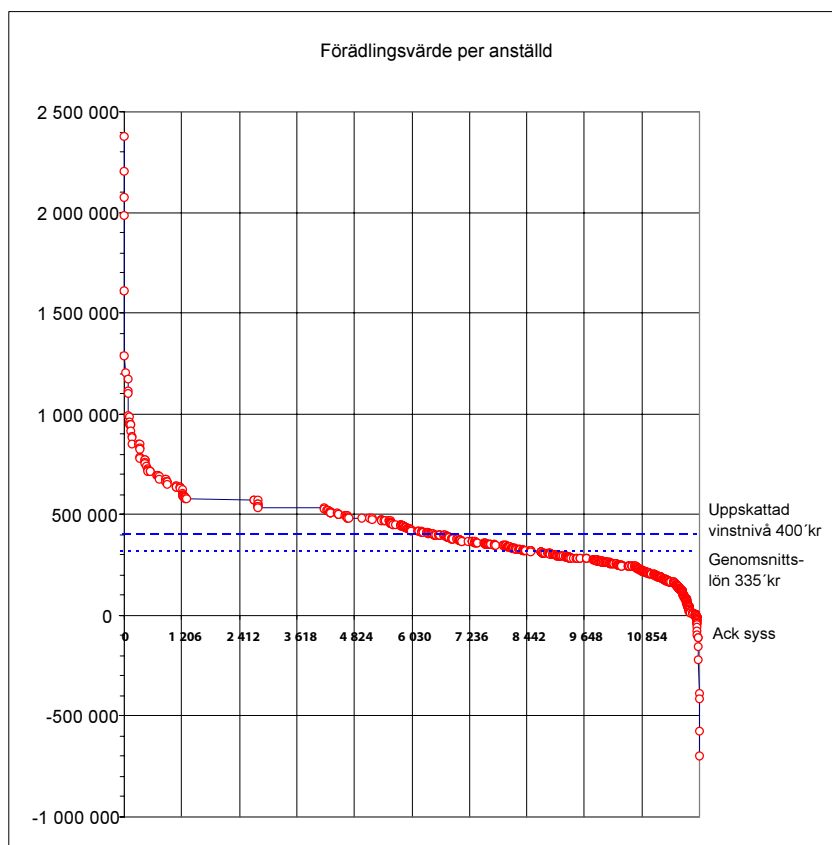
²⁴ Dvs. de första (vänster) och de sista (höger) tio procenten av de anställda i figur 8.3.

Figur 8.4: Lönsamheten 1997 i företag som erhöll regionalt utvecklingsbidrag 1993



Källa: Statistiska Centralbyrån

Figur 8.5: Lönsamheten 1997 i företag som erhöll sysselsättningsbidrag 1993



Källa: Statistiska Centralbyrån

Av figur 8.4 framgår att av de 423 företag med totalt 17 600 anställda som beviljades regionalt utvecklingsbidrag 1993 och som fanns kvar i företagsregistret 1997, hade 47 procent av företagen med totalt 6 100 anställda ett förädlingsvärde per anställd som var lägre än den beräknade genomsnittliga lönekostnaden 1997. Ser man till hur företagen som beviljades regionalt utvecklingsbidrag fördelar sig i förhållande till den beräknade genomsnittliga lönsamhetsnivån för långsiktig överlevnad (för definition se föregående avsnitt), framgår att 64 procent av företagen med totalt 10 000 anställda låg under nivån för långsiktig överlevnad.

Fördelningen av sysselsättningsbidraget visas i figur 8.5. Av de totalt 1 152 företag som erhöll sysselsättningsbidrag 1993 fanns 864 företag kvar i företagsregistret 1997. 25 procent av företagen har alltså

försvunnit under perioden. Detta kan tolkas som att överlevnadsgraden för företag som beviljas sysselsättningsbidrag är förhållandevis låg. Motsvarande bortfall för det regionala utvecklingsbidraget är 7 procent (32 av totalt 457 företag har försvunnit ur företagsregistret under perioden). Orsakerna till bortfallet kan dock vara flera. Företagen kan ha lagts ned, överlåtit, sammanslagits, ombildats eller gått i konkurs.

Av de existerande 864 företagen med drygt 12 000 anställda, som erhöll sysselsättningsbidrag 1993, hade 67 procent av företagen med knappt 4 000 anställda ett förädlingsvärde per anställd som låg under den beräknade genomsnittliga lönekostnaden 1997. Endast 21 procent av företagen hade en produktivitetsnivå som möjliggjorde en långsiktig överlevnad.

36 procent av företagen, med 43 procent av de anställda, som erhöll regionalt utvecklingsbidrag 1993, och 21 procent av företagen, med 55 procent av de anställda, som erhöll sysselsättningsbidrag samma år, kan därmed sägas ligga över gränsen för en långsiktig överlevnad.

Av föregående avsnitt framgick att skillnaden mellan de företag som hade god lönsamhet och de med en låg lönsamhetsnivå, var att den förra gruppen dominerades av större företag. Detta mönster gällde för såväl det regionala utvecklingsbidraget som sysselsättningsbidraget. Samma mönster framträder för de företag som erhöll stöd 1993 och då särskilt för sysselsättningsbidraget. Det genomsnittliga antalet anställda i företag med god lönsamhetsnivå var för det regionala utvecklingsbidraget 51 anställda och för sysselsättningsbidraget 35 anställda. Motsvarande siffror för företag med svag lönsamhet var 37 anställda respektive 8 anställda.

Ovanstående analys bekräftar de slutsatser som drogs i föregående avsnitt, dvs. att det regionala utvecklingsbidraget i högre grad stödjer företag med långsiktigt goda utvecklingsförutsättningar, medan en större andel av sysselsättningsbidraget går till företag med en långsiktigt svag överlevnadsförmåga. Med andra ord kan det regionala utvecklingsbidraget i högre grad sägas stimulera långsiktig utveckling, medan sysselsättningsbidraget i huvudsak är kortsiktigt sysselsättningskapande.

8.4 Hanteringen av stöden

Som framgår av genomgången av utvärderingar av stöden, har flera utvärderingar och utredningar lyft fram den problematik som har att göra med själva hanteringen av stöden. En vanlig slutsats är att det inte är stöden i sig, deras regler och deras omfattning, som behöver förändras utan själva genomförandet. I detta avsnitt redogörs för några av de

problem som finns inbyggda i hanteringen av de regionalpolitiska företagsstöden.

I NUTEK:s utvärdering av landsbygdsstödet framgår tydligt de svårigheter som handläggare på länsstyrelserna har att hantera i stödhandläggningen. Ett påtagligt problem är vilken typ av företag som skall prioriteras och vilka företag som skall beviljas stöd. Skall stöden satsas på företag som inte kan få finansiering någon annanstans, eller skall resurserna satsas på etablerade företag med god ekonomi som visar eller kommer att visa bäst resultat? Fokuseringen på ekonomisk tillväxt i stället för sysselsättning kan sägas ha försvårat prioriteringar ytterligare.

En annan svårighet för tjänstemän som hanterar stöd är bedömningen av företag och affärsidéer inom nya branscher. Handläggarna känner i många fall inte till affärsområdet och kan därmed inte bedöma utvecklingspotentialen hos verksamheten. Det finns därmed en risk att verksamheter inom mer traditionella branscher prioriteras framför ”nya” verksamheter. I rapport 7 framgår svårigheten i att bedöma en stödansökan. En stödhandläggare säger: ”Mycket beror på företagaren som söker. Vår roll skiljer sig inte så mycket från en lånehandläggare på en bank, fast för dennes del gäller det mest att bedöma formell säkerhet. Vi skall bedöma om företaget har överlevnadsmöjligheter och kommer att generera sysselsättning i regionen. Men det är ju inte möjligt för oss att kunna så mycket om förutsättningar i olika branscher ... att vi kan basera oss på detta. Ibland anlitar vi konsulter med branschkunskap som stöd. I huvudsak får vi i stället förlita oss på företagsledaren själv... ”²⁵

En grundläggande fråga vid stödgivning till företag är om den effekt som stödet skall medverka till skulle uppnås även utan stöd. Vad hade hänt om ett stöd inte hade beviljats? Det är också svårt att avgöra om en investering eller liknande hade kommit till stånd även utan ett stöd.

I RRV:s rapport ”Hur fördelas företagsstödet?”²⁶ analyseras hanteringen av de regionalpolitiska företagsstöden. I rapporten dras slutsatsen att stödgivningen inom regionalpolitiken ofta sker utifrån riskminimering där stöd beviljas till företag som troligen kunnat genomföra investeringen även utan stöd. Ansvariga myndigheter, länsstyrelser och självstyrelseorgan, är noga med att de statliga resurserna inte satsas på ”svaga” företag. De tillämpar inte heller alltid regeln om att inte ge mer stöd än som behövs eftersom det anses bra att stödja väletablerade företag som kan ge positiva effekter för regionen. Detta medför att risken för merutgifter uppstår i stödgivningen. Det finns också en tendens att

²⁵ Rapport 7: Regionalpolitiken i praktiken – ett länsperspektiv.

²⁶ RRV 1999:40: Hur fördelas företagsstödet?

stöden uppfattas som en rättighet och inte som en möjlighet. Uppfyller stödsökanden de formella kraven så har stödgivaren svårt att avslå ansökan om det finns resurser att fördela. Detta gäller inte minst i de fall då det handlar om att locka företag till regionen. Omsorgen om sysselsättningen i den egna regionen går då före principen att inte ge stöd till företag som klarar finansieringen på egen hand eller på den reguljära marknaden. RRV menar att en ökad satsning på "osäkra kort" och därmed ett större risktagande, sannolikt skulle medföra att vissa medel går förlorade, men samtidigt skulle slutresultatet kunna bli en positiv nettoeffekt i termer av ökad tillväxt.

8.5 Finansieringsformer

Företagsstöden beviljas i dag till största del i form av bidrag. Det är bara inom ramen för landsbygdsstödet som det finns möjlighet att bevilja lån, men denna möjlighet begränsas av att det inte finns så mycket medel avsatta till lånedelen. Efterfrågan på lån har inte heller varit så stor, vilket delvis kan förklaras av att villkoren för lånet inte är så goda, och att bidrag därmed ses som mer förmånligt. Det finns också andra aktörer, t.ex. ALMI Företagspartner AB och Norrlandsfonden, som erbjuder lånemöjligheter. En ytterligare förklaring är att låneformen ligger för nära marknadsmässiga finansieringsmöjligheter. I de fall företag beviljats landsbygdslån har de ofta fått stöd först och eventuellt också banklån. Landsbygdslånet har täckt den sista finansieringsdelen.

Inom ramen för företagsstöden finns i dag alltså endast små möjligheter att ge lån. Det regionala utvecklingslånet togs bort 1998. Anledningen till detta var att lånebehovet i stället skulle täckas genom de lån och villkorlån som Norrlandsfonden och ALMI erbjuder. På så vis kunde det regionalpolitiska företagsstödssystemet förenklas något. För att inte resurserna för lånefinansiering skulle minska, förstärktes Norrlandsfondens kapital med 200 miljoner kr. Därutöver hänvisades till möjligheterna att söka bidrag eller lån inom ramen för landsbygdsstödet. Även möjligheten att bevilja villkorlån inom ramen för det regionala utvecklingsbidraget är formellt borttagen i den nya förordningen.

ALMI Företagspartner AB erbjuder särskilda företagarlån som kan lämnas till företag som ägs av en eller flera kvinnor, oavsett företagsform eller bransch. Lånet beviljas med maximalt 150 000 kronor för rörelsekapital och investeringar vid nyetablering eller expansion. ALMI erbjuder också lån till unga företagare enligt samma modell.

Företrädare för bl.a. länsstyrelser menar att det vore bättre om företagsstöden kunde erbjuda bra lån i stället för bidrag, eftersom bidrag ger fel signaler till företagen. Lånen bör ha förmånliga villkor och medge ett högre risktagande än vanliga banklån.

Det finns i dag inte heller något mellanting mellan rena bidrag och lån, t.ex. i form av garantier eller villkorslån. Försök har tidigare gjorts med statliga garantier, men systemet avvecklades bland annat på grund av krångligheter och byråkrati. Uppgifter säger dock att garantierna utgjorde endast en liten förlust för staten. I utredningen om näringspolitiken²⁷ framfördes förslaget att återinföra statliga garantier som ersättning för bidrag. I den näringspolitiska propositionen²⁸ sägs att frågan om ett garantisystem inom t.ex. näringspolitiken skall bli föremål för en översyn.

EuroFutures har, utifrån sitt uppdrag att ge förslag på utformning av framtida finansiella företagsstöd, analyserat statliga garantisystem. Deras slutsatser redovisas nedan.

8.5.1 Statliga garantisystem

Ett garantisystem bygger på att staten och garanterar banklån, och delar risktagandet med banken. Bedömning, beslut och uppföljning av garantierna kan skötas av en statlig aktör eller av bankerna. Genom garantisystemet kan tillgången på riskkapital och lånekapital öka, till förmån för företagen. Detta skulle således kunna minska behovet av bidrag genom olika typer av företagsstöd. Problemet med ett statligt garantisystem är dock att banker, enligt svensk lag, inte får ta risker. Bankverksamhet handlar om att utan risk förvalta spararnas pengar. Oavsett hur stor risk banken tar, kvarstår det faktum att banker inte får ta risker. I praktiken kan det alltså bli svårt att få banker att acceptera risker som de annars inte hade tagit. Ett system där staten avlastar bankernas risktagande, kan också innebära att bankerna gör mindre noggranna prövningar och kredituppföljningar. Effekten kan även bli att garantin fungerar som statsstöd till bankerna. I ett garantisystem minskar också de statliga aktörernas möjligheter till insyn i företags utveckling och kontroll vid obeståndssituationer.

EG-kommissionens syn på statliga garantier till företag är att alla garantier är statsstöd om de kan sägas innebära någon form av subvention. Det kan t.ex. vara att staten tar en högre risk än marknads-

²⁷ Näringsdepartementet, Rapport, 6 december 1999: Statens åtgärder för fler och växande företag.

²⁸ Proposition 1999/2000:71, Vissa organisationsfrågor inom näringspolitiken.

aktörerna, utan att kräva avgifter som fullt ut täcker risken, eller att räntan för ett garantilån subventioneras av staten.

I Europa används flera typer av garantisystem. EG-kommissionen understödjer bl.a. ett samarbete mellan småföretag kallat Mutual Guarantee Companies. De fungerar som ett slags privata försäkrings-system där flera mindre företag förenar sina resurser i form av t.ex. gemensam lånesäkerhet men även vad gäller hjälp med bankkontakter och låneutvärderingar. Systemen är särskilt vanliga i södra Europa. I norra Europa och de skandinaviska länderna är det dock vanligare med statliga låne- eller garantisystem. En orsak kan vara att privata lösningar ännu inte uppkommit spontant på marknaden. I bl.a. Frankrike finns såväl privata lösningar av typen Mutual Guarantee Companies, som statliga garantisystem. I Storbritannien och Nederländerna har de statliga garantisystemen byggts på att bankerna själva sköter administration och beslut av garantier.

Europeiska Investeringsfonden (EIF) främjar småföretag genom att utfärda garantier till banker och offentliga institut i de enskilda medlemsländerna. Detta sker genom ett slags refinansiering och garanti av hela låneportföljer som banker/institut lämnat till enskilda företag. I Sverige har bl.a. ALMI Företagspartner AB tecknat avtal med EIF.

8.5.2 Statligt riskkapital

I rapport 9 framkom att såväl företagare som kommunföreträdare ser riskkapitalfinansiering som en viktig fråga. Den svenska riskkapitalmarknaden uppfattas inte fungera tillfredsställande för bl.a. mindre tillväxtföretag. De tidigare försöken med regionala riskkapitalfonder, som gjorts i flera kommuner, sägs inte ha gett önskad effekt.

Staten har under senare år vidtagit två slags åtgärder för att underlätta för småföretag att få tillgång till riskkapital. En åtgärd har varit att förbättra förhållandena för de aktörer som erbjuder riskkapital, t.ex. genom att stödja utvecklingen av regionala aktiemarknader och lättnader i dubbelbeskattningen. En annan har varit att staten gått in med riktade insatser för att komplettera den privata marknaden. Några exempel på statliga aktörer är bl.a. Industrifonden, Teknikbrostiftelsen, NUTEK och Almi. De statliga aktörerna går i huvudsak in i ett mycket tidigt skede i ett företags utvecklingsfas. Det handlar ofta om s.k. såddfinansiering och i samband med företags uppstart, men vissa statliga aktörer följer med även genom företags expansionsfas.

I rapport 10 diskuteras för- och nackdelar kring statligt riskkapital. Författarnas slutsats är att ett statligt riskkapitalbolag eller ett nytt riskkapitalavdrag, som avgränsas till stödområdet, inte bör aktualiseras.

Argumenten bakom detta är flera. Kombinationen offentliga medel och riskfyllda investeringar är svår. Att spekulera med skattemedel medför större krav på hanteringen av pengarna, jämfört med privata aktörer som spekulerar med egna pengar. Ett offentligt riskkapitalbolag agerar troligen mer försiktigt än ett privat, vilket medför att helt nya och oprövade idéer riskerar att förbli ofinansierade, även med en statlig aktör på marknaden. Det finns i dag flera aktörer på riskkapitalmarknaden, t.ex. Emano och privata riskkapitalister. Om staten går in med stora insatser kan problem med konkurrensneutraliteten uppstå. Försök har tidigare gjorts med att knyta den statliga finansieringen hårdare till kommersiella intressen, t.ex. i Arbustum. På samma sätt som med de statliga garantierna menar författarna att om en kommersiell aktör deltar i beslutsfattandet utan att själv ta en risk, finns risk för att engagemanget i beslutsfattandet blir lågt.

Förespråkare för ett nytt statligt riskkapitalbolag menar dock att man genom erfarenheter från tidigare försök kan organisera ett statligt bolag som bättre kompletterar marknaden. Bl.a. visar tidigare försök med statliga riskkapitalbolag att man arbetat i för liten skala och i ett alltför snävt geografiskt område. Det har helt enkelt inte funnits tillräckligt många investeringsobjekt. Om ett nytt försök skall göras, är det därför lämpligt med ett riskkapitalbolag som täcker hela stödområdet. Bolaget måste vara så stort att det kan finansiera hållbara och långsiktiga satsningar och samtidigt klara förlusterna av mindre lyckade investeringar. Det måste också kunna ta risker som ligger väsentligt högre än nuvarande finansiärer som t.ex. Norrlandsfonden. Dessutom framhålls att det måste finnas en affärsmässighet i systemet. Staten skall kunna få ersättning i form av aktier om en investering faller väl ut. En vanlig uppfattning är dock att vinster skall återinvesteras i företagen och inte gå tillbaka till staten.

Ett alternativ till statliga riskkapitalbolag är att erbjuda ett särskilt skatteavdrag för dem som investerar ägarkapital i företag inom stödområdet. Genom att förbättra möjligheterna för enskilda personer att våga och vilja satsa i nya företag och affärsidéer, kan den informella riskkapitalmarknaden stimuleras. Pajala Utveckling AB har i ett förslag till skatteutskottet presenterat en modell för riskkapitalavdrag för företag i Tornedalen. Syftet är att frilägga nödvändigt riskkapital till regionen så att företagen får större möjlighet att växa. Förslaget bygger på att staten tillåter enskilda personer att beskatta fondpengar genom att satsa skattedelen på reavinsten som aktiekapital i befintliga eller nystartade företag i Tornedalen. Enligt uppgifter i förslaget uppgår fondsparandet bara i Tornedalen till ett värde av 1,5 miljarder kronor. Skatten på reavinsten bedöms uppgå till ca 270 miljoner kronor.

Ytterligare ett alternativ är att inrätta regionala aktiesparformer genom avtal mellan t.ex. Finansinspektionen, banker och regionala riskkapitalbolag. De regionala aktiesparfonderna kanaliserar regionalt sparande till företag i den region där sparandet sker.

8.5.3 En alternativ finansieringsmodell för företag i glesbygd

Arbetsmarknadens parter i Övertorneå presenterade i en skrivelse till regeringen i mars 2000 en modell där företag i glesbygd, i stället för att få bidrag för transporter, löner, investeringar etc., får göra avdrag för merkostnader på löneunderlaget för arbetsgivaravgifter. Avdragen kan enligt förslaget gälla avstånd till marknaden, både i geografiska transportmil för transporter av personer och varor, och för informationsavstånd till kunder, klimatfaktorer som energiåtgång för uppvärmning, dyrare byggnationer, snöhinder eller produktutveckling och sammanhängande inköp eller utveckling av specialistkompetens. Avdragen skall gälla nystartade företag och befintliga företag som expanderar. Fördelen med förslaget är att det är konkurrensneutralt, eftersom det utgår från direkta kostnader i företagen. Avdragsrätten kan ställas mot stödformen ”nedsatta socialavgifter”. Förslaget skulle, enligt modellen, kunna finansieras inom dagens statsbudget genom att befintliga bidragssystem avskaffas och ersätts med avdragsrätten.

Enligt förslagsställarna har dagens bidragssystem en dålig verkningsgrad, eftersom det utgår från en mängd olika parametrar som är svåra att mäta effekten av. Systemet sägs medföra att företagen lägger ned alltför mycket av sin tid på att söka bidrag. Stöden riskerar också att styra företagens affärsidé och investeringar, med felsatsningar som följd.

Modellen bygger på två index för avdragens storlek, områdes- och verksamhetsindex. Dessa anpassas på ett progressivt sätt till t.ex. geografiskt läge, arbetslöshetsnivå och sysselsättningsgrad. Ju mer avlägset ett företag är och ju svårare ett det har det, desto större blir avdraget.

Administrationn av avdraget hanteras enligt förslaget på ett enkelt och billigt sätt genom den månatliga arbetsgivardeklarationen. Även om förslaget utgår från företag i den yttersta glesbygden, bedömer förslagsställarna att modellen även skulle kunna användas i glesbygder i hela landet.

8.6 Sammanfattande slutsatser

De regionalpolitiska företagsstöden har sedan de först infördes på 1960-talet, utgjort en viktig och till synes självklar byggsten i regionalpolitiken. Även om vissa justeringar och förändringar gjorts i de enskilda stödformerna, har inte villkoren för stöden förändrats nämnvärt under åren. Målsättningen är i dag mer tillväxtorienterad, samtidigt som sysselsättningsmålet fortfarande är viktigt. Medlemskapet i EU har också påverkat stödets utformning och inriktning.

En viktig utgångspunkt för utredningens analyser och diskussioner om företagsstöden har varit de skilda villkoren för företagande i olika delar av landet. Företagare i främst stödområden lyfter exempelvis fram svårigheten att få tillgång till lånekapital och riskkapital, särskilt vad gäller fastighetsinvesteringar. För många företag är det också svårt att rekrytera ledningspersonal och experter. Ett annat problem är de höga transportkostnaderna, inte minst för persontransporter.

Det finns därmed ett antal problem och nackdelar för företagande i främst stödområdena. En viktig fråga är därför om de regionalpolitiska företagsstöden förmår lösa dessa problem.

Bristen på utvärderingar gör att utredningen i dagsläget inte säkert kan säga vilka effekter företagsstöden har gett och ger. En genomgång av tidigare gjorda utvärderingar och utredningar visar förhållandevis olika resultat. Av vissa utvärderingar framgår att stöden generellt har haft en konserverande effekt på näringslivet och inte stimulerat en omvandling. Andra utvärderingar menar att stöden spelat en viktig roll som sysselsättningsskapare i stödområdet. Eftersom mycket få utvärderingar har fokuserat på hela stödarsenalen, är det dock svårt att säga något om stödarsenalens samlade effekt. Utredningen har därför tagit initiativ till egna utvärderingar och analyser.

En slutsats är att stöden kan kompensera för vissa av de problem som finns för företag i stödområdena. För den långsiktiga utvecklingen spelar dock stöden troligen en mindre roll. Vissa stödformer har en kortsiktigt sysselsättningskapande effekt, medan andra i högre grad bidrar till att stimulera en långsiktig utveckling.

Två principiella slutsatser kan dock dras angående stöden och dess effekter. En slutsats är att stöden, och då i första hand de selektiva stödformerna (regionalt utvecklingsbidrag, sysselsättningsbidrag, landsbygdsstöd och småföretagsstöd), i sig ger negativa effekter. En annan slutsats är att de selektiva stöden utgör bra verktyg för att stimulera sysselsättning och tillväxt i stödområdena, men att de hanteras på ett sådant sätt att de bidrar till en konservering och utgör ett hinder för utveckling.

Oavsett vilken principiell ståndpunkt man väljer, kan man dock säga att företagsstöden inte kan ersätta entreprenörskap, företagande och dynamik. Om de grundläggande förutsättningarna för utveckling och företagsamhet inte finns, förmår inte stöden som enda verktyg ändra på förutsättningarna.

Företagsstöden erbjuder stöd till såväl hårda som mjuka investeringar. Generellt kan sägas att en större andel av stöden går till hårda investeringar. I intervjuer med företagare framkommer att stöd till mjuka investeringar, exempelvis marknadsföring eller köp av konsulttjänster, ofta öppnar vägen till ett nytt tänkande i företag. När företagen får välja föredrar de att utveckla de mer mjuka delarna i företaget. Detta bekräftas också i ett flertal studier och forskningsrapporter, där det framgår att det är i relationerna mellan företag och dess kunder och leverantörer som merparten av förnyelse och utveckling sker.

I dagsläget utgår företagsstöden till största del i form av bidrag. Utredningen har analyserat för- och nackdelar med alternativa finansieringsformer, exempelvis i form av lån och garantier. Även möjligheterna att förbättra tillgången på riskkapital i stödområdena har analyserats.