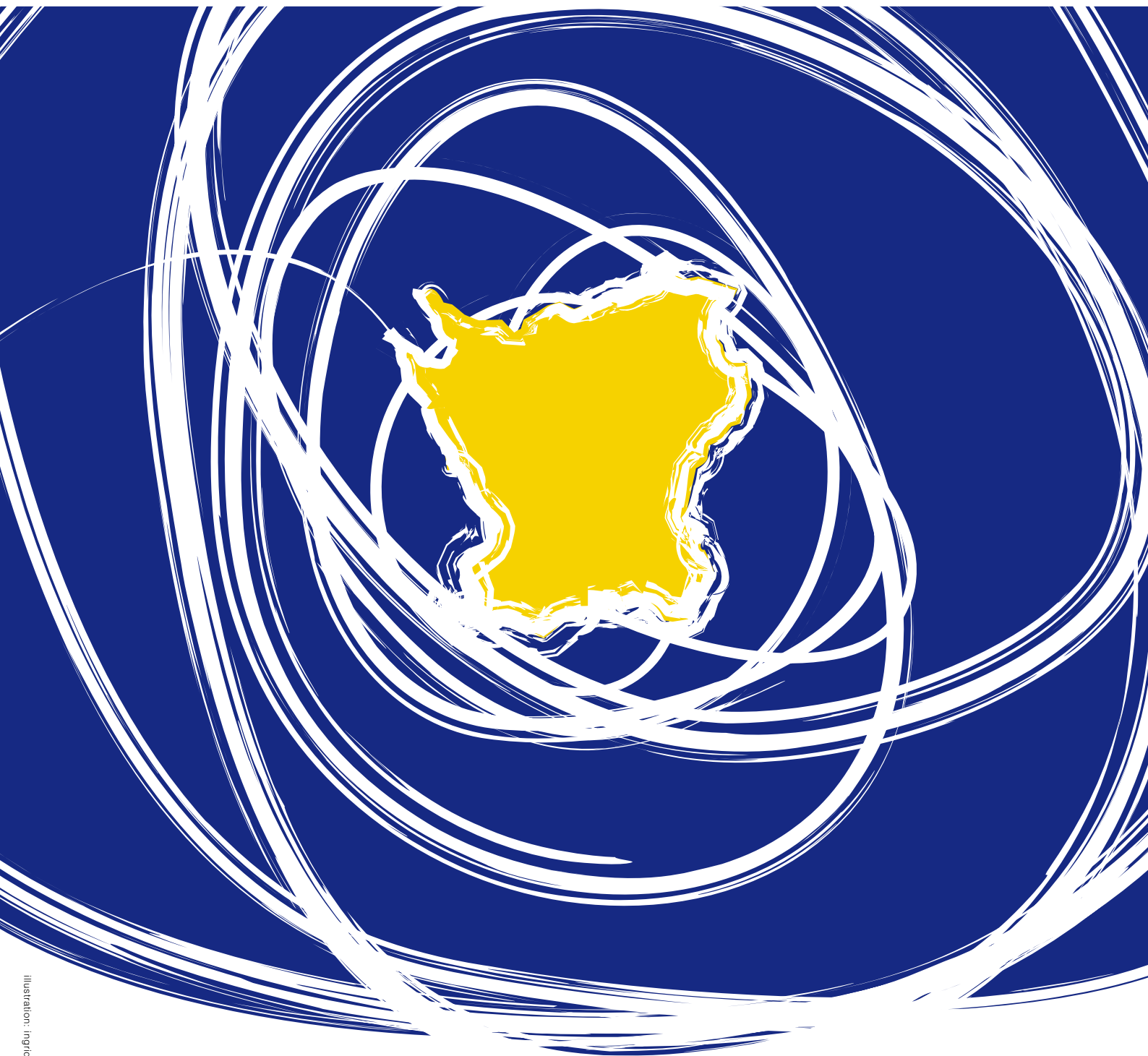


Tillväxtens regionala logik

– två uppsatser om hur vi skapar framgång och välfärd



FÖRORD

Nytänkande och kreativitet med regioner

När Region Skåne och Västra Götaland som försöksregioner fick ansvar för det regionala utvecklingsarbetet var det delvis ny mark som skulle brytas. De tillväxtgenererande inslagen har tidigare varit av statlig art. Försöksverksamheten har lett till nytänkande och kreativitet. Nytänkandet har gällt demokratiska processer, arbetsformer, beslutsformer och nya idéer.

På lång sikt avgörs en regions tillväxt av produktiviteten och där har myndighetsutövning en mycket begränsad roll. Vi ska dock inte glömma det korta perspektivet i tillväxtdiskussionen. Om långsiktig tillväxt beror på produktivitet så beror den kortsiktiga på hur bra en region är på att utnyttja den potential som finns i framgångsbranscher just nu. Allt detta sammantaget ger oss bilden att politiken aldrig kan planera något. Vi kan inte heller ge alla svar och lösningar. Politikens roll är att ha en vision, en idé. Det är här som vi ser det regionala självstyret som den bäst framkomliga vägen. För att politiken skall kunna göra rätt saker, ta kloka beslut och snabbt kunna väljas bort av medborgarna om det inte görs, krävs en större närhet än idag till dessa beslut. Idag tas de av regering och riksdag och sätts i verket av opersonliga statliga verk.

Region Skåne har en unik position där närkontakten till kontinenten är minst lika viktig som kontakten med övriga Sverige. Det är fullt logiskt att ett helhetsgrepp för regionens behov kan tas nära medborgarna och där även bilaterala och multilaterala projekt med länderna kring Östersjön kan få prioritet.

Den regionförstoring som vi talar om i samband med Öresundsregionen handlar om att fånga nutidens krav och få alla att känna att här är epicentrum för en attraktiv och utvecklingsbar plats – med potential i hela södra Östersjön. Det finns flera tendenser som styr denna utveckling: Människors attityder till bostad och arbete utgår mer från hjärta än hjärna.

Bristen på logik kring regioners betydelse i ett större sammanhang illustreras också när Skåne prioriteras ner i väg- och banverkets reviderade planer, vilket aktualiserades under våren 2007. Runt 70 % av det gods som anlöper Skåne ska vidare till andra delar av Sverige. Även om finansieringen av infrastrukturssatsningar i huvudsak är en nationell fråga så är det logiskt att regionerna kan få ett större inflytande över beslutsprocessen. Enligt OECD är infrastrukturssatsningar avgörande för en regions konkurrenskraft men den har minst lika stor betydelse på övriga delar av Sverige. Ett faktum som faktiskt inte alltid når ända fram till de centralt placerade personer som idag fattar besluten om resursallokeringen.

Skånes förhoppning är att när regionförsöket går ut 2010 få ett permanent mandat som region i Sverige där tillväxt är en naturlig del av kompetensen. Under försökets tio år har mycket varit nytt och en del saker har fungerat bättre än andra. Internationalisering och globalisering är två aktuella termer som får återverkningar på alla aspekter av samhällsutvecklingen. Att lösa viktiga utvecklingsfrågor genom gränsregionala samarbetsformer – där syftet är att skapa tillväxt - är för oss och de flesta regioner vid Östersjöns rand vardagsmat.



Pia Kinhult
regionråd, Region Skåne

Konkurrenskraftiga regioner – en del av tillväxtpolitiken

Analytiker Jan Edling Vinnova

Sovjetsystemets sönderfall, avregleringar av valutamarknaden och nationella monopolmarknader, framväxten av internationella handelsavtal och ekonomisk-politiska unioner, internetrevolutionen, telekommunikationernas snabba utveckling, fallande transportkostnader samt den snabba ökningen av direktinvesteringar har på knappt två decennier förändrat världen mer än vad de föregående två århundradena gjorde.

Allt fler länder dras nu in i den globala marknadsekonomin. Kina håller på att göra samma resa som Japan påbörjade på 1950-talet och som Korea, Taiwan, Singapore och Hongkong gjorde från 1970-talet och framåt. En utveckling från enklare industrier och kopiering av västerländska produkter till alltmer avancerad produktion av varor och tjänster och på en del områden en världsledande ställning med starka varumärken och egen framstående forskning. Indien, Malaysia och ett stort antal länder i Östeuropa och Latinamerika följer efter. Enligt ILO har antalet jobb vuxit med 438 miljoner bara de tio senaste åren. Även om den ekonomiska utvecklingen innebär svåra omställningar för en stor mängd människor, tycks utvecklingen ändå leda till att allt fler människor på jorden får en bättre ekonomi, bättre utbildning och förhoppningsvis också mer demokratiska levnadsvillkor.

Global specialisering

Den här utvecklingen leder till en kraftigt ökad specialisering av den globala produktionen. Stora skillnader i arbetskraftskostnader mellan länder medför att varor som tidigare tillverkades i höglöneländer utsätts för hård konkurrens av låglöneländer. På de områden där höglöneländerna inte förmår möta konkurrensen med ökad produktivitet omfördelas produktionen. De företagsnedläggningar vi ser i höglöneländerna utgör bara en liten del av omfördelningen.

Den riktigt stora omvandlingen sker när konkurrens, ny teknik och allt billigare transporter gör det billigare att inhandla insatsvaror och konsumtionsvaror från länder där de framställs till lägre priser. När privata konsumenter köper Kina-tillverkade borrmaskiner för 99 kronor på Claes Olsson (apparater som för tio år sedan kostade 999 kronor) kan de omfördela 900 kronor av sin konsumtion till andra varor och tjänster, en del svenska, andra importerade. När ett tillverkande företag köper billigare eller bättre insatsvaror från andra länder kan produktionen koncentreras på sådant som företaget specialiserat sig på och som ökar produktens värde. Det här betyder att jobb som försvinner på ett ställe kan ge upphov till nya jobb i Sverige eller i andra delar av den globala ekonomin.

Den globala specialiseringen är inte enbart fråga om en tävlan mellan hög produktivitet och låga löner utan också en omfördelning mot alltmer specialiserade nischer inom det högteknologiska skiktet. Eftersom höglöneländer har svårt att konkurrera om arbetskraftskostnader måste de konkurrera med produktivitet, kunskap och unicitet. Strävan efter unicitet leder till en strävan hos företag att arbeta med innovationer, nya produkter och produktionsprocesser som är svåra för andra länder att kopiera, särskilt om de är patentskyddade. I en innovationsdriven ekonomi kommer företagen i ökad utsträckning att söka kunskaper hos forskare i högskolor och forskningsinstitut. Autoliv (fordonssäkerhet) och Haldex (bl a fyrhjulsdrift) är två företag som utvecklat unika produkter som de säljer till fordonstillverkare i hela världen.

Men unicitet innebär inte alltid att företag måste tillverka alltmer avancerade tekniska produkter eller system. Företag som utvecklat unika affärsmodeller har också stora konkurrensfördelar. IKEA och H&M är två exempel på företag som byggt sina positioner på två svenska basnäringar (möbler och konfektion), kombinerat svensk design med utländsk låglöneproduktion och en världsomspännande logistik för att kunna marknadsföra och sälja sina produkter på en global marknad.

Konkurrenskraftiga regioner

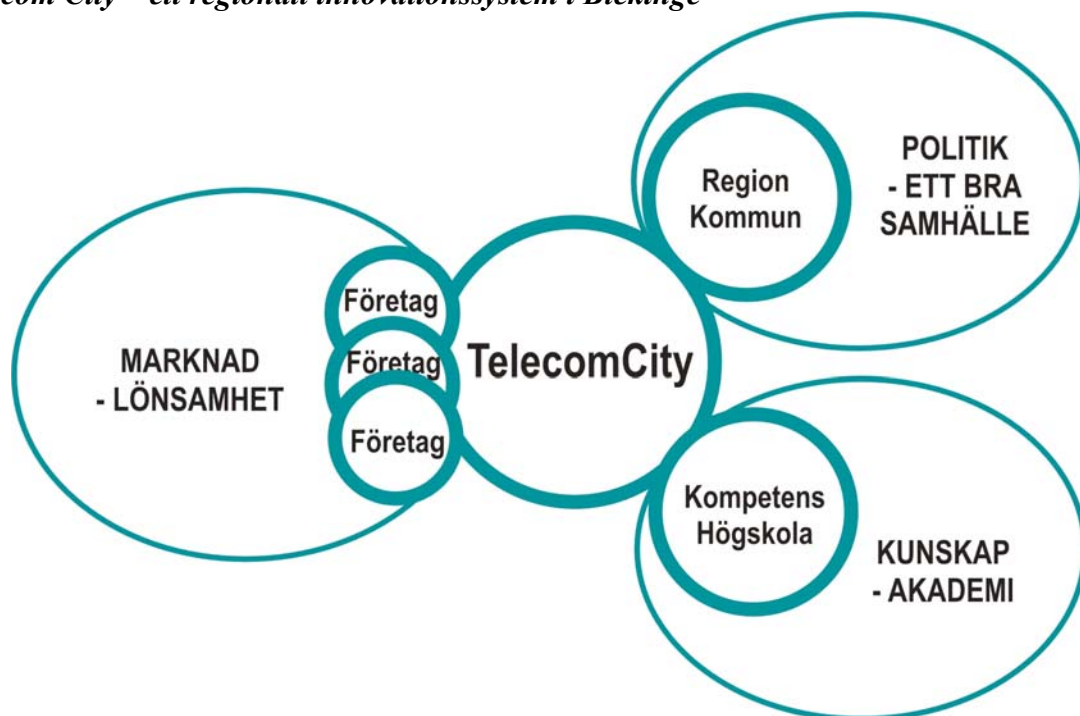
I en ekonomi, där företag specialiserar sig på unika produkter och affärsmodeller, skapas sofistikerade regionala kunskapsnätverk. Företag arbetar tillsammans i kluster och de samarbetar med underleverantörer, konsulter, högskolor och forskningsinstitut. Kontakterna är ofta täta och informella, vilket förutsätter närhet. De samverkande företagen och organisationerna ställer krav på att kompetent arbetskraft finns tillgänglig, vilket i sin tur ställer krav på utbildningssystem, arbetsmarknadspolitik, lokaltrafik etc.

Den globala specialiseringen för således inte bara med sig en ofördelning av produktion mellan länder utan också att betydelsen av funktionella näringsgeografiska regioner växer. Svenska fordonsregioner, livsmedelsregioner, regioner med finansiella tjänster som specialitet tävlar med andra regioner med motsvarande specialiteter.

Det har blivit allt viktigare att företag i en region samverkar för att nå konkurrenskraft genom satsningar på forskning och utveckling, framgångsrika affärsmodeller och exportframgångar.

En regions konkurrenskraft mäts i dess förmåga till förnyelse av produktionen och dess flexibilitet inför nya utmaningar. För att utveckla en regions konkurrenskraft krävs ett väl fungerande samspel mellan näringsliv, akademi och offentlig sektor. Samspelet brukar ibland benämnas Triple Helix. Man kan också kalla det ett regionalt innovationssystem.

Telecom City – ett regionalt innovationssystem i Blekinge



Globaliseringen har tvingat alla parter i Triple Helix att förändra sig.

De svenska **storföretagen**, som tidigare hyste flertalet utvecklings-, produktions- och försäljningsresurser inom sig, har tvingats till en långtgående specialisering där en stor del av resurserna outsoursats till konsultföretag och underleverantörer på de specialområden som blivit kvar i Sverige. Samtidigt har möjligheterna vuxit för **små och medelstora företag** att nå nya globala kunder.

Universitet och högskolor tvingas ställa om sig från att vara inåtvända utbildningsanstalter och inomvetenskapliga forskningsinstitutioner till att i allt högre grad anpassa grundutbildning, forskarutbildning och uppdragsutbildning till regionens kompetenskrav och till att utgöra en resurs i den behovsmotiverade forskningen. Forskning och utveckling är inte längre något som enbart storföretagen ägnar sig åt. När allt fler små och medelstora företag utsätts för global konkurrens finner de att forskning och utveckling kan stärka deras konkurrensförmåga. De söker sig till universitet, högskolor och forskningsinstitut för att söka de kunskaper om material eller tillverkningsprocesser som kan göra dem mer konkurrenskraftiga. Akademin måste möta kraven på kunskapsöverföring samtidigt som de måste utveckla en organisation för patentering och licensiering av kunskap.

Den globala specialiseringen medför också att nya krav ställs på **de politiska organen**. Vid sidan om skola, vård och omsorg ställs nu också krav på regionala myndigheter att fatta de avgörande lång- och kortfristiga besluten kring näringspolitik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, infrastrukturpolitik osv. Många av dessa uppgifter har tidigare handlagts på statlig nivå men en decentralisering närmare de funktionella regionerna blir alltmer nödvändig då specialiseringen förfinas och olika regioners behov blir alltmer olika.

För att en region ska kunna utveckla sin konkurrenskraft krävs alltså insatser från såväl näringsliv som akademi och politik. Samverkan mellan de tre måste ske, framför allt i frågor som rör långsiktiga investeringar i kompetensförsörjning, infrastruktursatsningar eller olika tillväxtprojekt.

Instrumenten för detta har hittills varit få. I många län har ”regionala tillväxtprogram” utvecklats under ledning av regioner, regionförbund och länsstyrelser. Det är inte så förvånande att detta planeringsinstrument i huvudsak kommit att bli en angelägenhet för tjänstemän och politiker i offentliga organ. Näringsliv och akademi har deltagit i planeringsarbetet i begränsad omfattning, sannolikt beroende på att de regionala politiska organen ännu saknar ekonomiska resurser och att den politiska makten över besluten fortfarande ligger i händerna på statliga organ med regional verksamhet (sk stuprör) som AMS, Banverket, Vägverket osv.

Jobbskapande och jobbförstörande krafter

Det räcker inte för ett land att koncentrera all kraft på ett fåtal starka regioner. Också regioner med svag innovationsförmåga måste stärka sin konkurrenskraft. Annars kommer utslagningen där att belasta hela landets välfärd och hämma de investeringar i utbildning, forskning, infrastruktur med mera som är nödvändiga för den nationella konkurrenskraften.

Stockholm, Göteborgsregionen och Öresundsregionen har hunnit långt med att utveckla en konkurrenskraft av internationellt hög klass och tävlar idag med framgång mot liknande regioner i Europa och andra delar av världen. Jönköping, Halland och en del andra regioner är på god väg att finna nischer som passar in i den globala konkurrensen. Jönköpings län tycks trots den höga andelen arbetsintensiv industri ha en förmåga till ständig förnyelse, trots att länet har landets lägsta utbildningsnivå och trots att det inte startas särskilt många nya företag i länet.

Samtidigt har Värmland, Dalsland, Bergslagen, Gotland, Norrbotten, Västernorrland, Jämtland, Gävleborg svårare än andra regioner i Sverige att anpassa sig till den globala konkurrensens krav. Regioner som i tidigare skeden av den svenska historien varit framgångsrika magneter för pro-

duktion och sysselsättning upplever nu att strukturomvandlingens jobbförstörande krafter har övertaget och att det är svårt att hitta de förnyelseskäpande krafterna.

Mycket talar för att det är svårare för de nyskapande krafterna att verka i län som har en svag utbildningsprofil (här har Jönköpings län hittills visat sig vara ett undantag). Det tycks också vara så att regioner med en utpräglad bruksanda har svårare att hitta de resurser som behövs i ett mer entreprenöriellt konkurrens klimat.

Onö cirkel

För regioner som stagnerar eller går tillbaka handlar det ofta om en onö cirkel, där ett svagt näringsliv, svaga akademiska resurser i kombination med svårigheter att utveckla ett fungerande näringsliv leder till avfolkning, ökad arbetslöshet, förtidspensioneringar och ett växande behov av regionalpolitiskt stöd och interkommunal skatteutjämning. För att en region ska kunna bryta den onö cirkeln fordras en regional kraftsamling, som kan backas upp av en långtgående anpassning av näringsliv, akademi och offentliga institutioner. En sådan kraftsamling försvåras av en rad motverkande faktorer som kan finnas i en region.

Tillgången på riskkapital har en avgörande betydelse för regionens möjligheter att investera i nya tillväxtprojekt. Problemet är bara att den finansiella infrastrukturen utarmas i takt med den övriga utarmning som sker i regionen. Bankerna drar in sina lokalkontor. Bristen på kunskap om det lokala näringslivet tunnas ut samtidigt som kreditkraven höjs. Avfolkningen sänker fastighetspriserna och därmed värdet på de säkerheter som banken kan ta när de lånar ut pengar. Samtidigt har nya regler för kreditsäkerhet införts i hela EU, vilket innebär att tumskruvarna dras åt ännu hårdare för de svagaste regionerna. Följden blir ökad arbetslöshet, fler förtidspensioneringar och en fortsatt avfolkning, som tenderar att bli mycket kostsam för det svenska folkhushållet.

Funktionella och administrativa regioner

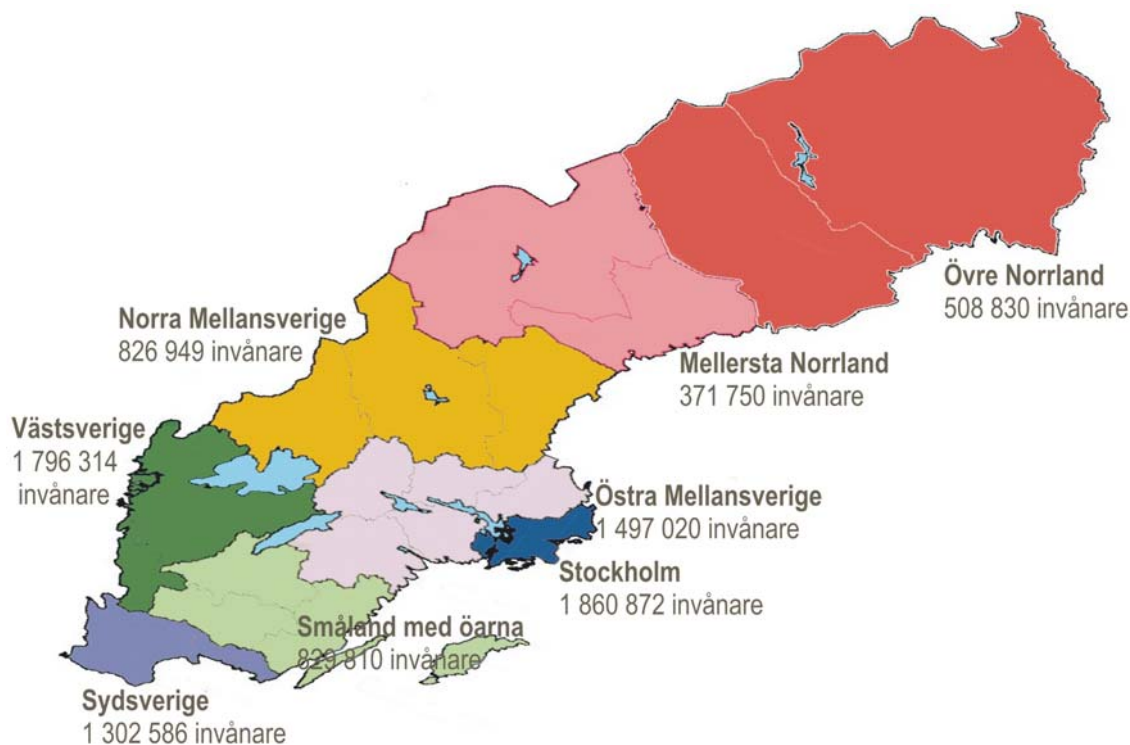
Funktionella regioner har inga tydliga administrativa gränser och likt amöbor förändras gränserna ständigt beroende på vilka företag och organisationer som för tillfället ingår i ett kluster. Vi kan hitta flera funktionella regioner inom begränsade delar av ett län. Ett län kan t ex innehålla ett träkluster, ett aluminiumkluster och ett elektronikkluster, vart och ett med sin funktionella region. Andra funktionella regioner sträcker sig över flera länsgränser och ibland också över nationsgränser (t ex Öresundsområdet).

Med hänsyn till den funktionella regionens amöbaliknande karaktär kan man aldrig förvänta sig att politiska beslut kan fattas av en sådan region. Sådana beslut måste fattas av församlingar som omfattar ett väl avgränsat geografiskt område – en administrativ region. Länen är administrativa regioner som skapats för andra ändamål än att medverka till global konkurrenskraft. De nuvarande länen har sina rötter i en gammal krigs- och uppbördspolitik och har under efterkrigstiden kommit att bli administrativa gränser för landstingens sjukvårdspolitik, kollektivtrafik mm. Länsgränserna stämmer inte särskilt väl med näringsgeografiskt funktionella regioner eller arbetsmarknadsregioner. Mycket talar också för att flertalet län är för små för att klara av den nödvändiga decentraliseringen av beslut från statlig nivå till regional nivå.

I Sverige, liksom i andra länder i den ”gamla världen”, diskuteras därför nya administrativa gränsdragningar för den del av politiken som är att hänföra till skapandet av regional konkurrenskraft. I Sverige brukar vi tala om 6-8 regioner med vardera ungefär 1 miljon invånare. Skåne, Västra Götaland, Mälardalen är exempel på regioner av den storleken. Med hänsyn till att en ny regionindelning sker ytterligt sällan och därför kommer att gälla för lång tid framöver bör en framtida regionindelning så långt som möjligt ske efter naturliga näringsgeografiska gränser och

med hänsyn till befolkningen pendlingsmönster. Det kan t ex innebära att invånarna i län som Halland, Jönköping och Södermanland på lång sikt skulle tjäna på en klyvning eller tredelning av tidigare administrativa regioner. I de mest glesbebyggda delarna av Sverige måste regionindelningen utgå från att ge mångfalden av små funktionella regioner en tillräcklig administrativ kapacitet för att klara den globala konkurrensen. Det kan t ex innebära att de nuvarande Norrlandslänen redan från början bör inrikta sig på att skapa en eller högst två regioner.

Figur 1 Sverige enligt EUs NUTS2-indelning



Växande regionala klyftor

Den globala konkurrensen har haft olika effekter i olika delar av Sverige. Bäst har det gått för regioner som haft en beredskap att ersätta arbetsintensiv industriproduktion med en produktion som är mer kunskapsintensiv, mer tjänsteinriktad och mer inriktad på att nå en global marknad. Helt klart har de stora tekniska högskolorna varit en viktig faktor i utvecklingen, men även andra regionala högskolor har fungerat som magneter för människor och företag. Vi börjar nu också se hur högskolorna specialiserar sig alltmer kring de utbildnings- och forskningsuppgifter som har betydelse för de regioner där de är verksamma.

Allra bäst har det gått för de tre storstadsregionerna. Göteborgsregionen fortsätter att vara en av Europas starkaste verkstadsregioner, mycket tack vare en långt driven specialisering och en breddning från ren industri till industri med ett stort tjänsteinnehåll. Malmöregionen håller på att växa samman med Köpenhamn. Skånes särskilda mandat att bedriva en övergripande regional utvecklingspolitik har haft stor betydelse för att så skett. Detta hade knappast varit möjligt om Skåne hade varit ett regionförbund med vetorätt för kommuner och landsting. Stockholmsregionen håller på att utvecklas till en av Europas ledande tjänsteregioner. Stockholm är säte för många internationella företag med Skandinavien och Baltikum som marknad. Även andra delar av Sverige, t ex Mälardalen, Östergötland och delar av Småland och Norrland har haft en positiv utveckling med befolkningstillväxt och en växande ekonomi.

Men stora delar av Sverige har mött globaliseringen som en negativ företeelse som till stor del fört med sig företagsnedläggningar, minskande befolkning, försämrad ekonomi och service. I dessa delar av Sverige är arbetslösheten högre liksom antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, långtidssjukskrivna och förtidspensionerade¹. Hit hör regioner som tidigare hade stor betydelse för Sveriges ekonomi och sysselsättning, men som numera stagnerar. Dalsland, Värmland, Bergslagen och delar av Norrland hör till de regioner som haft en negativ utveckling, även om det här och var finns kommuner som lyckats bryta mot mönstret.

Regionerna och utanförskapet

Utslagningen av arbetskraft i dessa regioner är oerhört kostsam för Sverige som helhet. De samlade transfereringarna vid arbetslöshet och långvarig ohälsa i hela landet uppgår till 121 miljarder kronor. Regionalpolitik, EU-stöd och kommunal skatteutjämning till svaga regioner kostar ytterligare 42 miljarder. Sammanlagt destinerar 6,5 procent av BNP till olika åtgärder som är förknippade med utslagning från arbetsmarknaden. Dessa utgifter måste alla regioner solidariskt finansiera, vilket innebär att utgifterna konkurrerar med investeringar i tillväxtskapande åtgärder, t ex utbildning, infrastruktursatsningar, forskning och utveckling etc.

Tabell 1 *Bruttoregionalprodukt, statliga bidrag och lån per invånare 2004²*

	Arbetslöshet och ohälsa per invånare	Regionalpolitiska bidrag per invånare	EU-medel per invånare	Generella statsbidrag & utjämning per invånare	TOTALT per invånare	BRP per invånare	Andel transfereringar av BNP
Stockholm	11 078	2	4	-3 735	7 349	381 936	1,9
Västsverige	13 006	81	37	5 482	18 606	266 271	7,0
Sydsverige	13 422	81	17	6 745	20 265	258 303	7,8
Småland med öarna	11 793	141	155	8 013	20 102	255 650	7,9
Östra Mellansverige	14 210	71	83	5 094	19 458	241 638	8,1
Norra Mellansverige	15 721	491	463	8 104	24 779	244 679	10,1
Mellersta Norrland	16 289	1 196	682	9 199	27 366	252 950	10,8
Övre Norrland	17 802	1 396	612	10 947	30 757	244 180	12,6
Totalt	13 416	226	144	4 612	18 398	280 337	6,6

Med fler människor i jobb och minskat behov av individuella och regionala transfereringar ökar förutsättningarna att göra de offentliga investeringar som stärker hela landets konkur-

¹ Jan Edling: Alla behövs, 2005

² Geografisk indelning enligt EU NUTS 2.

Regionalpolitiska bidrag (selektivt sysselsättningsbidrag, Regionalt utvecklingsbidrag, Transportbidrag, Landsbygdsstöd lån och bidrag, Sådoffiniering, länens projektmedel). Källa: NUTEK

EU-medel, Källa NUTEK

Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa (A-kassa, Aktivitetsstöd, Handikappstöd, Förtidspension, Sjukpenning över 1 år). Källor: AMS och Försäkringskassan

Generella statsbidrag och utjämning, Källa SCB: Vad kostar verksamheten i din kommun?

Bruttoregionalprodukt (BRP), Källa: SCB Nationalräkenskaper

renskraft. Med större och starkare administrativa regioner skapas den kritiska massa som krävs för att också dagens svaga regioner ska kunna rustas för deltagande i den globala konkurrensen och därmed positivt bidra till hela landets tillväxt.

Även om det är universitetsorter och vissa näringspolitiskt viktiga centra, som kommer att ha de största förutsättningarna att delta i den globala konkurrensen, är inte hoppet ute för andra typer av orter. Förorter till större städer har goda förutsättningar att utvecklas till attraktiva boendemiljöer för dem som arbetar i den globala konkurrensen. Det gäller även stadsnära rekreationsorter, där stadsborna kan hämta andan. Också vissa mer perifera orter har förutsättningar att etablera sig som rekreationsorter för en vidare publik, t ex Åre och Jukkasjärvi som haft förmågan att utveckla konkurrenskraft i den internationella upplevelseindustrin eller de västerbottniska malmfälten, som dragit fördel av stigande världsmarknadspriser på viktiga metaller.

Men det kommer också att finnas orter, som aldrig kommer att hitta förutsättningarna att delta i den globala konkurrensen. Dessa orter kommer att få se de yngre flytta till mer dynamiska regioner och den offentliga och privata servicen försämras innan de slutligen går samma öde till mötes som Birka en gång gjorde.

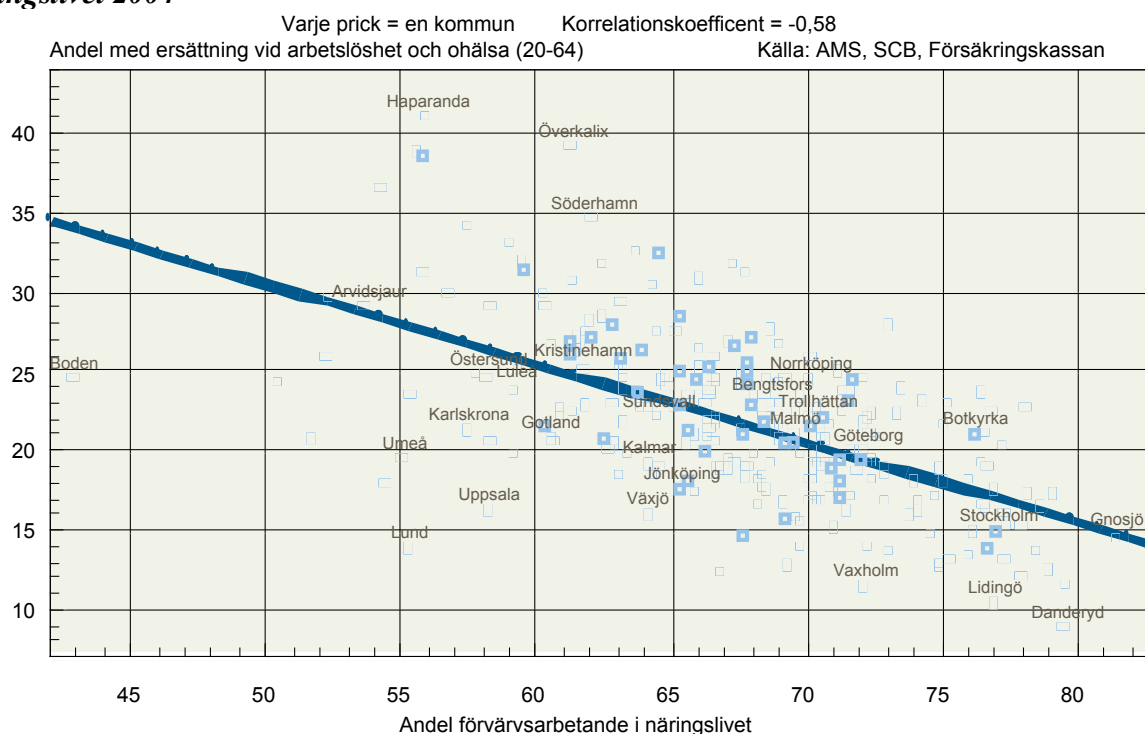
Mer näringsliv - lägre frånvaro

Låt oss dela upp arbetsmarknaden i näringsliv och övrig arbetsmarknad. Till näringsliv räknas hela det privata näringslivet, men också de offentliga företagen. Till den övriga arbetsmarknaden hör hela den offentliga sektorn. Hit har också privata jobb inom skola, vård och omsorg räknats. Analysen ger vid handen att det finns ett starkt negativt samband mellan antalet förvärvsarbetande i näringslivet och andelen 20-64-åringar med ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa. Ju fler som arbetar i näringslivet, desto lägre är andelen med ersättningar.

Orsakssambandet är enkelt. I varje kommun i hela landet finns en i stort sett liknande uppsättning offentlig service. Det mesta är beslutat av riksdag och regering och de variationer som förekommer är vanligtvis demografiskt bestämda. Den offentliga servicen är i huvudsak en lokal produktion, som inte ger jobb åt alla som bor i kommunen. I varje kommun finns också ett lokalt näringsliv med en lokal produktion, t ex bensinstationer, frisörer, butiker mm. Dessa jobb adderar visserligen till arbetsmarknaden, men detta är inte tillräckligt för att kunna ge sysselsättning åt dem som vill.

För att en lokal arbetsmarknad ska kunna ge jobb åt fler krävs att det utöver den lokala produktionen också finns en produktion som exporterar varor eller tjänster till grannkommunen, grannlandet eller ett annat land. Då först växer arbetsmarknaden.

Samband mellan ersättning vid arbetslöshet och ohälsa och andel förvärvsarbetande i näringslivet 2004



Flyttlass eller starka regioner?

Det här sambandet ställer oss inför ett politiskt val. Antingen ska vi se till att människor flyttar till de orter där näringslivet finns eller också ska vi utveckla näringslivet i de svaga regionerna. Båda metoderna, som givetvis kan kombineras, är förenade med problem.

På 1970-talet hade vi i Sverige en stor befolkningsomflyttning från landsbygd och mindre städer till storstadsregionerna. Flyttningen underlättades av den goda tillgången på jobb i den då expanderande offentliga sektorn, vilket ledde till att kvinnor lättare kunde göra valet att flytta med sin make. Bostadsbyggandet i storstäderna var på topp, så alla kunde få en lägenhet. Idag tillhör både män och kvinnor arbetsmarknaden på ett annat sätt än på 1970-talet. Det är inte lika lätt för kvinnan att flytta med sin make till en annan ort, eftersom tillgången på nya jobb inte är lika stor. Bostadsbyggandet är betydligt lägre än på 1970-talet och en återupprepning av flyttlasspolitiken skulle med all säkerhet innebära snabbt stigande priser på storstädernas bostadsmarknader, vilket skulle fortläpa sig i lönebildningen och inflationen i hela landet, något som skulle vara hämmande för Sveriges tillväxt.

En stor folkomflyttning skulle med all säkerhet utarma de svaga regionerna ännu snabbare än vad som redan sker. Utflyttning, fallande fastighetspriser, tomma lägenheter, rivning av bostadsområden och sämre social och kommersiell service till dem som tvingas stanna kvar. Behovet av skatteomfördelning skulle sannolikt växa ytterligare.

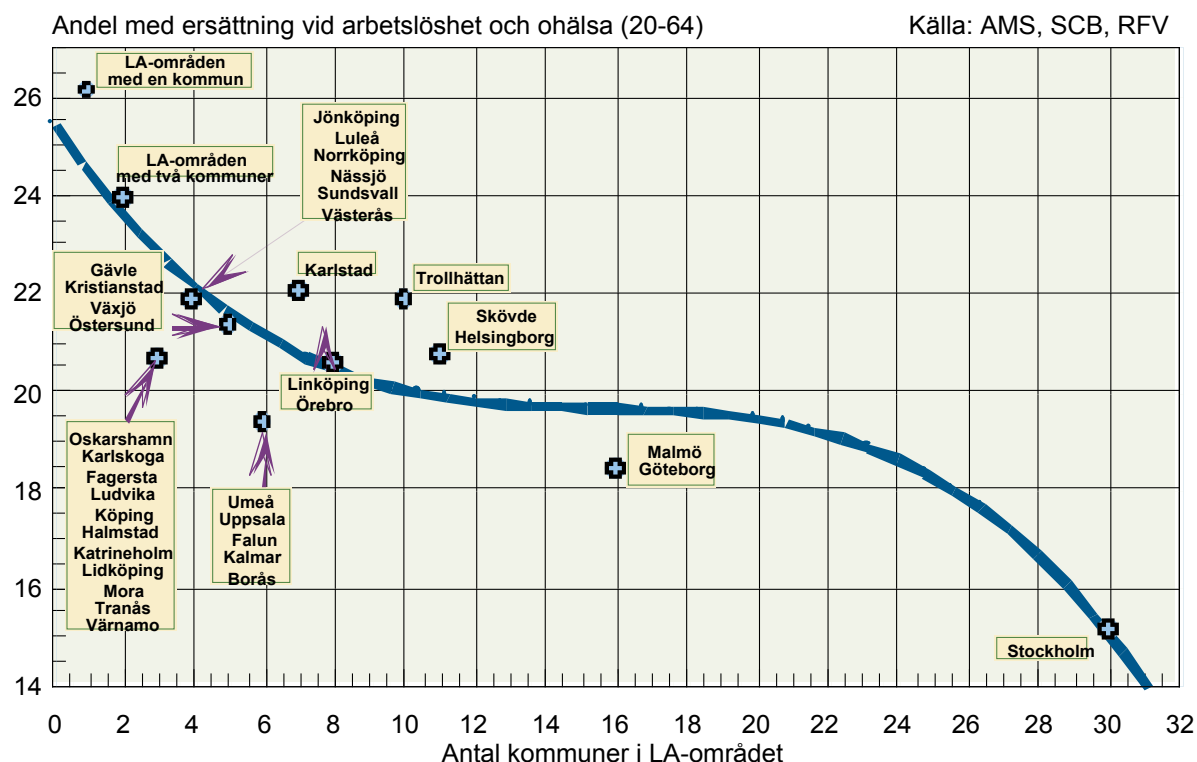
Regionförstoring

Fler jobb i näringslivet leder som vi sett till att lägre andel av den arbetsföra befolkningen har olika former av ersättningar. Det behöver inte betyda att näringslivet måste flytta till människorna utan kan lika gärna innebära att invånarna på en ort genom bättre vägar, bättre kollektivtrafik, lägre avgifter vid pendling över länsgränser får tillgång till större befintliga arbets-

marknader. Detta, som brukar kallas regionförstoring, har varit ett mycket framgångsrikt recept i bl a Mälardalen. Med hjälp av en bättre infrastruktur ökar det regionala utbudet av jobb vilket i sin tur påverkar andelen med ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa.

Ju fler kommuner som är sammankopplade med varandra i ett lokalt arbetsmarknadsområde, desto fler olika slags jobb finns det att välja mellan. För den som blivit sjuk eller arbetsskadad i ett jobb behöver inte förtidspension vara ett alternativ. Det kan mycket väl finnas ett alternativt jobb i det lokala arbetsmarknadsområdet, där arbetsförmågan kan utnyttjas till 100 procent. Också den som blivit arbetslös hittar i regel ett nytt jobb snabbare om utbudet av jobb är stort.

Samband mellan ersättning vid arbetslöshet och ohälsa och det lokala arbetsmarknadsområdets storlek 2004



Ett större arbetsmarknadsutbud leder således till att andelen med ersättningar blir lägre. Allra lägst är frånvaron i Stockholms lokala arbetsmarknadsområde som består av 30 kommuner. Även Göteborgs- och Malmöregionerna, med vardera 16 kommuner ingående i det lokala arbetsmarknadsområdet, har en låg frånvaro. Allra högst är frånvaron i de kommuner som ensamma utgör ett arbetsmarknadsområde.

Den politiska implikationen av denna analys är att regionförstoring är mycket lönsamt för Sverige. Genom att investera i bättre vägar och kollektivtrafik och genom att underlätta för resenärers resande till utbildning och jobb med täta trafikturer och låga avgifter kan samhället spara enorma summor som idag betalas ut i a-kassa, förtidspension osv.

Problemet är bara att det visat sig mycket svårt att samordna beslut, som idag ligger på ett stort antal instanser, från lokala trafikordnare till SJ och Rikstrafiken, Banverket och Vägverket. Ett annat stort problem, som vi strax ska återkomma till, är att resurserna till investeringar i regionförstoring begränsas av de stora åtaganden som samhället har när det gäller a-kassa, förtidspensioneringar osv.

Den regionala utvecklingspolitikens instrument

Under den gamla doktrinen ”Hela Sverige ska leva” har Sverige under lång tid bedrivit en regionalpolitik som går att likna vid den gamla fattigvårdspolitiken. Det har handlat om kompensatoriska bidrag till regioner som haft det svårt. Den nya doktrinen ”Livskraft och tillväxt i hela landet” måste arbeta på andra premisser. Det gäller att likt socialtjänstefomen på 1980-talet skapa förutsättningar för regioner att utvecklas med egen kapacitet och egna förutsättningar. Den nya regionala utvecklingspolitiken syftar ytterst till att skapa konkurrenskraft i hela Sverige, men med särskild tonvikt på att stärka de regioner som inte klarar detta med marknadens hjälp.

- Den regionala utvecklingspolitiken måste utformas på ett sådant sätt att den inriktas på att fostra ekonomiskt ansvarstagande och självständighet snarare än bidragsberoende hos de regioner och företag som är föremål för stödet.
- Den regionala utvecklingspolitiken måste inriktas på att skapa bestående strukturer för näringslivsutveckling. Enstaka satsningar på enskilda projekt, som inte ingår i en regional strategi (t ex regionalpolitiska tillväxtprogram) bör så långt möjligt undvikas.
- Ett huvudmål för den regionala utvecklingspolitiken bör vara att öka de svaga regionernas förmåga att anknyta till den globala ekonomin och de exportmöjligheter som där ges.
- Ett annat mål bör vara att så långt möjligt öka den ekonomiska integrationen i svaga regioner. Näringslivets, akademins och den regionala offentliga sektorns resurser bör samordnas för att stärka regionens konkurrenskraft när det gäller kompetensförsörjning, innovationsinfrastruktur, forskning och utveckling och fysisk infrastruktur. Genom olika regionala program kan förmågan hos små och medelstora företag att öka FoU-intensiteten och exportgraden höjas. Program bör också stödja företagens integration i moderna affärssystem.
- Stödet bör i så stor utsträckning som möjligt inlemmas i moderna finansieringsformer, som möjliggör en förräntning av insatserna och därmed en längre hållbarhet för det ekonomiska stödet. Riskkapital, lån mot egeninsatser, såddfinansiering bör så långt möjligt kopplas till olika former av regler för avskrivning och royalties.
- Utformningen av det stöd som Sverige erhåller från EU måste samordnas med den regionala utvecklingspolitiken så att olika stödinsatser inriktas mot målet att skapa 6-8 starka regioner med ökad ekonomisk självständighet. Stödet från EUs strukturfonder bör samordnas med stödet från EUs socialfond så att regionala utvecklingsinsatser och insatser för kompetensutveckling och utsatta individer får den utformning som passar varje region.

Uppgiften att skapa starka regioner i Sverige kräver en annan sorts regioner än de nuvarande landstingen. De är för små för att staten ska våga anförtro dem ansvaret att samordna uppgifter som idag ligger på statliga myndigheter. De måste omfatta ett tillräckligt stort område – geografiskt och befolkningsmässigt - att de med framgång kan ta ansvar för kompetensförsörjning mm i områden som är näringsgeografiskt naturliga och som stämmer överens med befolkningens pendling mellan hem och arbete/utbildning. 6-8 regioner synes vara en lämplig avvägning. För att regionen ska bli en spelare som kan tillgodose det regionala näringslivets och akademins strävan efter konkurrenskraft krävs att det växer fram en ny sorts politiker med huvuduppgiften att svara för den regionala utvecklingspolitiken. För att regionen och dess politiker ska kunna spela en verklig roll i utformningen av en sådan politik krävs dessutom en regional beskattningsrätt.

I de regionförsök som pågått under flera år har Region Skåne och Västra Götalandsregionen framgångsrikt kunnat utvecklas till viktiga aktörer i den globala konkurrensen. Här har nya

regionpolitiker med hjälp av beskattningsrätt och övertagande av vissa statliga ansvarsområden framgångsrikt kunnat utveckla respektive region på ett sätt som knappast hade varit möjligt med de mer begränsade modeller för regional styrning som funnits i andra län. Utveckling av regiontrafik, innovationspolitik och sammanhållningspolitik har skett på ett sätt som knappast varit möjligt i en modell där enskilda kommuner har vetorätt. Sannolikt hade utvecklingen av Öresundsregionen, där näringsliv och arbetsmarknad håller på att växa samman mellan Skåne och Köpenhamn, varit betydligt mer begränsad utan det mandat som Region Skåne haft.

Nu är det dags att gå vidare. Fler regioner i Sverige måste få möjlighet att arbeta med den modell som gäller för Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Då kommer också andra delar av Sverige att kunna effektivisera den regionala utvecklingspolitiken och stärka den regionala konkurrenskraften. För att nå full effekt måste på sikt måste uppgifter som har en regional logik men som idag utförs av statliga myndigheter decentraliseras till den regionala nivån.

Uppgifter med en regional logik

Genom att olika typer av beslut decentraliseras från den statliga nivån till 6-8 regioner skapas nya förutsättningar att anpassa besluten till regionala förutsättningar och att nå samordningsfördelar mellan olika politikområden. Genom att politiken decentraliseras blir det också mer intressant för näringsliv och akademi att delta i arbetet med regionens utvecklings- och tillväxtplaner.

Vi har tidigare sett att en stor del av den utslagning som sker av arbetskraft i svaga regioner är relaterad till förekomsten av ett svagt näringsliv i regionen, dåliga kommunikationer mellan boendeorter och orter där människor arbetar eller studerar, låg utbildnings hos individer som blir av med jobbet osv. Genom att kombinera näringspolitik, infrastrukturpolitik och utbildningspolitik med arbetsmarknadspolitik och rehabiliteringsinsatser kan en region uppnå betydligt mer effektiva insatser än vad dagens likriktade statliga sektorspolitik förmår åstadkomma. De områden som bör decentraliseras är de som har en regional logik och där det finns synergieffekter att hämta. På dessa områden bör regionen avväga intressen, sätta mål, prioritera, fördela pengar och vara drivande.

Tabellen nedan är ett försök att strukturera olika politikområden efter vad som har en regional respektive nationell logik. Givetvis måste stat och regioner samarbeta i samtliga politikområden.

Politikområden med regional respektive nationell logik

Politikområde	Regional logik	Nationell logik
Övergripande politik	<ul style="list-style-type: none"> • Regionala tillväxtprogram • Regionala utvecklingsprogram • Fysisk planering • Regional sammanhållningspolitik och regionalt ansvar för EUs strukturfonds- och socialfundsprogram 	<ul style="list-style-type: none"> • Goda statsfinanser och en sund ekonomisk utveckling • Allmänna näringsklimatfaktorer (regelsystem, skattesystem, energipolitik mm) • Nationell sammanhållningspolitik • Anpassning av statlig sektorspolitik till regionernas verksamhetsområden
Tillväxt- och utvecklingspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Marknadskompletterande stöd till företags- och affärsutveckling (Innovationsarbete, inkubatorer, produktutveckling, export mm) • Klusterinitering • Finansiell infrastruktur (ALMI, såddfonder, Venture Capital) • Regionala noder för investeringsfrämjande 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationella program för utveckling av näringsliv och regioner (Nutek, VINNOVA, ISA, Exportrådet, Exportkreditnämnden m fl) • Investeringsfrämjande åtgärder (ISA) • Analys och utvärdering (ITPS)
Utbildningspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetensförsörjning grundad på långsiktiga behov hos näringsliv och offentlig sektor (regionalt kompetensråd) • Samordning av gymnasieutbildning, yrkesutbildning, högskoleutbildning • Kompetensutveckling för vuxna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ramlagstiftning och allmänna riktlinjer för utbildning i grundskola, gymnasieskola och högskola • Finansiellt stöd vid kompetensutveckling för vuxna (kompetenskonton)
Forskningspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Forskning vid högskolor och forskningsinstitut • Högskolans samverkan med det omgivande samhället • Regional forskningsfinansiering via EUs strukturfonder • Excellence Centers 	<ul style="list-style-type: none"> • Forskningsfinansiering • Nationella program för behovsmotiverad sektorsforskning (t ex bioteknik, genforskning) • Nationella program för ökad FoU-kompetens hos små och medelstora företag • Kvalitetssäkring av regionala forskningsinsatser (VINNOVA)
Arbetsmarknadspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Matchning av sökandes och företags efterfrågan inom regionen • Kompetenshöjande insatser • Ökad rörlighet genom bl a skapande av vidgade lokala arbetsmarknadsregioner 	<ul style="list-style-type: none"> • Allmänna riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken och dess stödformer • Samordning av interregional och internationell förmedlingsverksamhet • Uppföljning och utvärdering
Landsbygds- och storstadspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Landsbygdsutveckling • Integrationspolitik • Boendefrågor 	<ul style="list-style-type: none"> • Övergripande ansvar , uppföljning och utvärdering
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Regionförstoring (regionaltrafik som ökar rörligheten i utbildning och arbetsmarknad) • Kollektivtrafik • Förvaltning av nationella transportnoder • Utbyggnad av regionala IT-nät 	<ul style="list-style-type: none"> • Planering och ansvar för stråk och noder i den nationella och internationella transportpolitiken (järnväg, flyg, hamnar, riksvägar omlastningscentraler) • Stöd till regional IT-utbyggnad
Miljöpolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Regional miljöpolitik • Samverkan med kommunernas miljöpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationell miljöpolitik • Uppföljning och tillsyn av regional miljöpolitik
Internationellt agerande	<ul style="list-style-type: none"> • Internationella överenskommelser, EU-arbete etc som rör regionen (t ex Östersjösamarbete) • Internationella kontor på platser av betydelse för regionen (t ex Bryssel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrikespolitik • Handelspolitik
Hälsa- och sjukvård	<ul style="list-style-type: none"> • Regionsjukvård • Samordning med den lokala närsjukvården och äldreomsorgen 	<ul style="list-style-type: none"> • Samordning av nationell specialistvård som decentraliserats till olika regionsjukhus

Näringspolitikens nya förutsättningar

En övergång till en regional utvecklingspolitik inriktad på global konkurrenskraft i 6-8 regioner får konsekvenser också för andra organisationer än de nuvarande länen. Ett av de viktigaste instrumenten är ALMI, som idag ägs av staten och de 21 landstingen/regionerna.

ALMI har två huvuduppgifter. Den ena är att bistå företag med finansiering i de fall banker och andra kreditorgan inte ställer upp. ALMI har utvecklat villkorlån till a) nya företag, b) etablerade företag samt c) såddfinansiering av innovationer i tidiga skeden. Den andra uppgiften är att bistå företag med marknadskompletterande rådgivning mm vid företagsutveckling. Den sistnämnda uppgiften utförs inte i hela landet. Stockholms län samt de tretton kommuner som ingår i Business Region Göteborg har valt att antingen låta marknaden ta hand om dessa uppgifter eller – i de fall marknaden inte tillhandahåller dessa tjänster – att utföra uppgifterna i egen regi.

En indelning av landet i 6-8 regioner bör självfallet följas upp av en motsvarande indelning av ALMI i lika många regioner. Detta gäller särskilt den finansiella delen av ALMI (här kallad ALMI Finans), som därigenom kan få en starkare finansiell bas som kan samspela med de insatser som regionen prioriterar i det regionala utvecklingsprogrammet. Ett starkare ALMI kan också utveckla nya finansiella tjänster för regionen och dess företag, t ex att utveckla riskkapitalfonder av delar av EUs strukturfondsstöd. I de nordligaste länen bör ALMIs verksamhet samordnas med Norrlandsfondens. Redan idag är en fjärdedel av Norrlandsfondens låntagare samtidigt låntagare hos ALMI.

ALMI Innovation har redan nu samordnat sin verksamhet i de sju regioner där Innovationsbron Sverige redan är verksam. Integrationen mellan de två organisationerna bör utvecklas ytterligare, så att såddfinansiering och kompetensstöd kommer såväl högskoleavknoppningar som andra innovativa företag och uppfinnare till del.

När det gäller den del av ALMI som avser företagsutveckling är det en fördel att inte spänna över för stora geografiska områden. Verksamheten bör i första hand knytas nära de funktionella regioner som finns i respektive region, nära den regionala tillväxtprocessen samt till de lokala näringslivsinsatser som sker i regionen och kommunerna samt till de "Invest in Sweden"-noder som numera finns på olika håll i landet. Regionerna bör själva avgöra om insatser vid företagsutveckling ska ske i ALMIs regi eller om de ska utföras i egen regi.

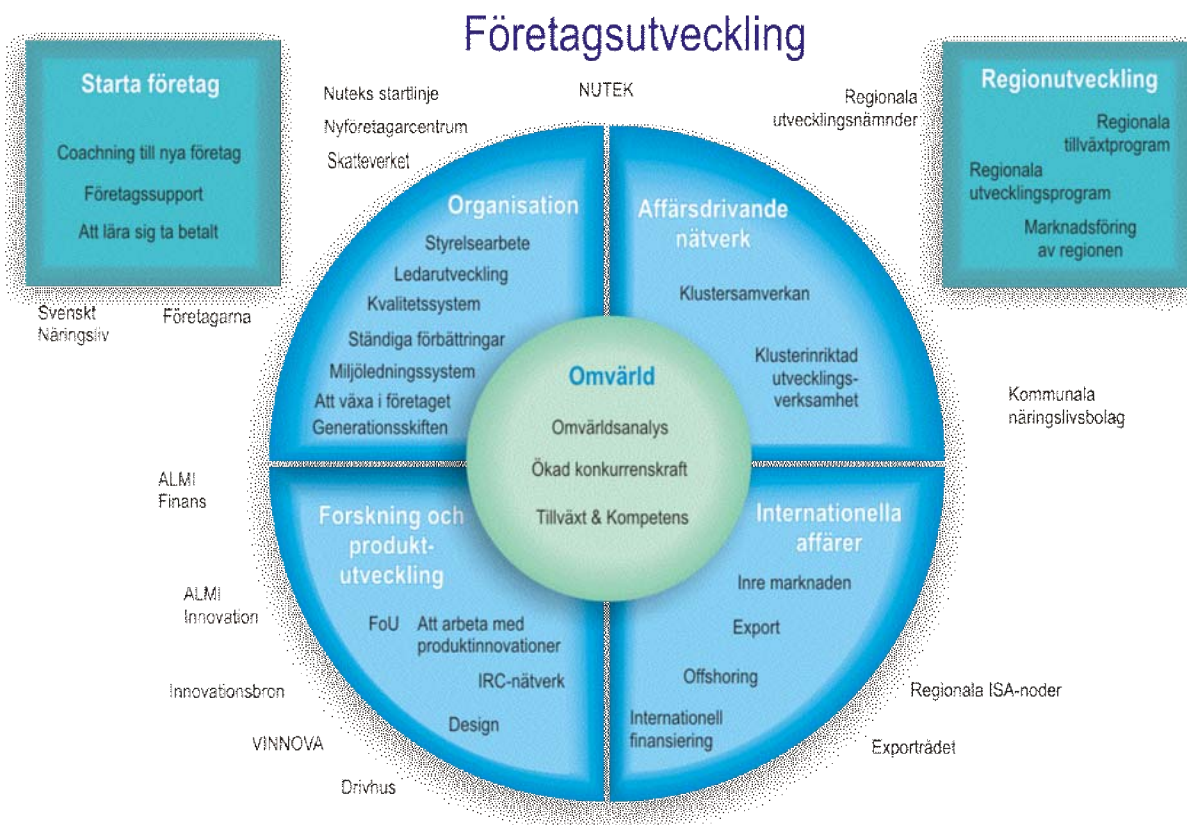
Det är viktigt att de insatser som görs från samhällets sida gentemot företagen är marknadskompletterande och att insatser inte görs där företag och organisationer redan har uppgifter att utföra.

När det gäller start av nya företag bör samhällets insats begränsas till en allmän information och regler för bolagsbildning, skatter mm som gäller. Det kan ske via Nuteks Företagarguiden och de webportaler som Skatteverket och Bolagsverket tillhandahåller. En stor del av det stöd och den rådgivning som sker till företag bör kunna skötas av företagens egna organisationer (t ex Svenskt Näringsliv, Företagarna, Jobs & Society, LRF m fl) eller genom att företagen själva engagerar olika konsulter. I samband med lån kan bankerna och ALMI Finans svara för den speciella rådgivning som behövs i samband med långivningen.

Samhällets uppgift bör vara att i högre grad än hittills fokusera på de innovativa företag som vill växa. Det är ett recept som Business Region Göteborg (BRG) har följt och som lett till att de 13 kommuner som ingår i BRG fick 2004 års pris som bästa tillväxtkommun.

Figuren nedan visar vilka typer av insatser som kan ingå i en sammanhållen organisation för regional företagsutveckling samt vilka insatser som bör utföras av marknaden själv eller regionala marknadskompletterande organ.

Marknadskompletterande insatser vid företagsutveckling, uppgifter för funktionella regioner och andra organ



Statens ansvar

Statens uppgifter har vuxit i takt med globaliseringen. En allt större del av besluten i statliga myndigheter, departement och riksdag är relaterade till EU-politiken och annan internationell politik. Det är idag inte möjligt att från statens sida ha överblick över allt som händer i olika delar av landet. Än mindre är det möjligt att anpassa politiken till de olika förutsättningar i näringsstruktur, utbildningsbehov, behov av infrastrukturell utbyggnad osv som råder i olika regioner. Försöken att ändå göra det får alltmer karaktären av "stalinistisk" planhushållning där likformigheten normeras och den politiska nyanseringen blir allt svårare att upprätthålla. Detta blir allra mest uppenbart då staten rycker ut till hjälp för krisorter, som får specialkomponerade paket av vägar, utbildnings- och forskningsprogram mm vars innehåll komponerats genom att andra regioner eller forskningsområden får avstå från sina program.

På 1950-talet, då det var aktuellt att utveckla landstingen, skapades en vandringsägen om att alltför många nivåer i politiken skulle öka skattebördan för invånarna. Idag är det uppenbart att de statliga stuprörmyndigheternas oförmåga till regional anpassning och samordning är mycket kostsam och att mycket skulle vinnas om delar av den statliga politiken decentraliserades till 6-8 regioner med tillräcklig styrka att forma en sammanhållen regional utvecklingspolitik med konkurrenskraft som utgångspunkt.

En decentralisering av tidigare statliga uppgifter medför att staten kan koncentrera sig på och stärka insatserna i den nationella politiken och i de internationella relationerna.

För Sveriges är det av oerhört stor betydelse att Östersjösamarbetet vidgas. Länderna i Östersjöregionen har stora näringsgeografiska och kulturella likheter genom sin gemensamma historia där skogen och järnet spelat en viktig roll. Här finns också olikheter som kan stärka hela

regionen. Skillnader i arbetskraftskostnader mellan länderna bör ligga till grund för en specialisering av produktions- och kunskapsresurser, givetvis med respekt för varje lands lagstiftning och kollektivavtal. Genom att utnyttja likheter och skillnader blir det möjligt att utsträcka och stärka produktionens värdekedjor över region- och nationsgränser och på så vis stärka norra Europas globala konkurrenskraft.

Beslut närmare människorna

På 1960-talet låg politiken nära människorna. Men den var inte lika omfattande som idag. Då var sjukvården lika med lasarettet. Äldreomsorgen bestod av ålderdomshemmet och några damer som gick hem till de äldre och avlastade dem deras bördor i hemmet. Kommunalarrådet kunde själv peka ut en bit mark åt ett företag som ville etablera sig på orten.

Sedan dess har kommunernas uppgifter vuxit avsevärt. Allt fler uppgifter har lagts på tjänstemän samtidigt som politikerna har allt svårare att överblicka den kommunala organisationen. De medicinska framstegen och de växande kraven från medborgarna har inneburit att landstingen har vuxit och behovet av samordning mellan dem och kommunerna blivit alltmer omfattande. Ve3rksamheten i kommuner och landsting har i allt högre grad kommit att styras av detaljrika beslut från regering och riksdag. Sedan Sverige gick med i EU har också EU-direktiv kommit att styra utvecklingen inom skola, vård och omsorg.

För den enskilde medborgaren har det blivit svårare att överblicka politiken. Det är inte längre självklart att kommunens politiker "äger" de frågor som medborgarna vill påverka.

Det har i debatten ibland anförts att skapandet av 6-8 regioner skulle föra besluten ännu längre bort från medborgaren. Det är dock precis tvärt om. Förslaget om storregioner innebär en möjlighet att föra ned en del av de beslut som idag ligger på en statlig nivå (ofta en myndighet med enrådsstyre av en generaldirektör) och därmed att medborgaren kommer närmare de politiker som "äger" frågorna. Skapandet av 6-8 regioner är därmed ett led i utvecklingen av en subsidiaritetsprincip, dvs att beslut ska fattas så nära medborgarna som det är praktiskt möjligt.

Motkrafter

I varje historiskt skede där det är nödvändigt att förändra och anpassa spelregler och institutioner till nya förutsättningar finns ett motstånd mot förändring. Organisationer och individer som arbetar i det rådande systemet har inte alltid den överblick och omvärldsanalys som krävs för att se sin egen roll i förändringsprocessen. Ofta har de intressen att försvara, eftersom en ny ordning kan komma att innebära att den egna makten och överblicken blir mindre. Vi har sett det i kampen mellan könen, vi har sett det vid olika teknikskiften som påkallat institutionella förändringar och vi har sett det i övergången mellan olika samhällssystem (t ex jordbrukssamhällets våndor över det framväxande industrisamhället).

På samma sätt kommer dagens förändringskrav, där globaliseringen skapat helt nya produktionsförutsättningar i världsekonomin, också att stöta på hinder från individer som inte ser förändringens nödvändighet, makthavare som riskerar att bli av med makt och allmänt konservativa som anser att all förändring är av ondo. Men till sist måste också de inse att de gamla värderingarna om ekonomisk utveckling, full sysselsättning och välfärd inte kan upprätthållas och byggas på om inte en anpassning sker till de nya ekonomiska villkor som gäller.

Det är bara att hoppas att Sverige är modet att ta till sig de förslag som Ansvarskommittén lagt fram och att landshövdingar, stuprörspolitiker och nationskramare ska inse att tiderna förändrats.

Skåne i regionernas Sverige

– konkurrens och ömsesidigt beroende

Christian Lindell, utredare i Region Skåne

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ledde till en omformning av regionalpolitiken där fokus försköts mot en regional utvecklingspolitik med tillväxten i centrum. Detta var en tydlig tendens i den senaste regionalpolitiska propositionen, men i praktiken påverkades den statliga medelstildelningen endast marginellt – prioriteringen av medel till ”krisregioner” är fortfarande stark. I en utredning av Statskontoret från 2004¹ konstaterades att oavsett politikens förskjutning mot tillväxt gick oförändrat ca 70 procent av medlen till regional utvecklingspolitik till skogslänen. I detta sammanhang är det ett problem att den regionala utvecklingspolitiken saknar en storstadsdimension samt att den hitintills bedrivna statliga storstadssatsningen är enbent och saknar det tillväxtbefrämjande benet.

Stora medel har gått till insatser mot utanförskap i ett fåtal utpekade statsdelar i rikets tre storstäder, men det har aldrig formulerats någon storstadspolitik med tillväxtfokus. De uppenbara svårigheterna att få medel till nödvändiga infrastruktursatsningar i Stockholm, Göteborg och Malmö är ett tydligt tecken på detta.

Statskontoret konstaterade även att självstyrelseregionerna hade haft en tydligare inriktning mot att skapa tillväxt än övriga län. En större andel av medlen hade gått till strukturförändrande insatser och en mindre andel till direkt företagsstöd. I viss mån kan man hävda att självstyrelselänen förverkligat den politik som staten beslutat, men i praktiken saknat kraft att medfinansiera. Regionernas beskattningsrätt har varit avgörande för att kunna finansiera denna utveckling. De statliga bidragen till projektverksamhet svarar idag bara för en mindre del av budgeten till utvecklingsfrågor i Region Skåne

Region Skånes behov av en statlig utvecklingspolitik

Förutsättningarna för att främja långsiktigt hållbara tillväxtförutsättningar i Skåne är goda. Grunden för ett framgångsrikt arbete inom det regionala institutionella aktörssystemet är lagd genom det regionala självstyrelsemandatet. Region Skåne har sedan starten arbetat för att stärka och utveckla ett solitt samspel mellan länets kommuner, intresseorganisationer och myndigheter m.fl. Detta har skett bl.a. inom ramen för RUP, RTP och RTI men även inom olika nätverk och projektgrupperingar. Regionförsöket har blivit vardag och en återgång till tillståndet innan Region Skåne bildades är en icke-fråga i länet. Tillväxten i länet är god och sysselsättningen har med några års undantag ökat sedan slutet av 1990-talet. Samtidigt finns det institutionella hinder som, om de kan undanröjas, kommer att innebära bättre möjligheter att främja tillväxten. Dessa hinder kan identifieras som bristande processer för samverkan mellan stat och region och över sektorsgränser, bristande incitament för regioner och kommuner att bedriva utvecklingspolitik och – sist men inte minst – en avsaknad av en långsiktig tillväxtfrämjande storstadspolitik.

¹ ”Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?”, 2004:32

Processer i stället för god vilja

En ständigt återkommande problemställning i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen har varit svårigheterna att fasa ihop de nationellt statligt givna sektorsuppdragen med de regionalt och lokalt framarbetade utvecklingsprioriteringarna. En anledning till dessa svårigheter är givetvis de rigida och från regionala statliga myndigheter svårpåverkbara planeringsprocesser som är inbäddade i den vertikala statliga finansiella styrningen. Samordningen med de myndigheter som har en regional organisation är betydligt enklare än med de myndigheter som saknar en sådan. Detta har uppmärksammats av regeringen, vilket resulterat i nationella samordningsuppdrag till statliga myndigheter. Erfarenheterna av dessa är dock till stor del negativa. Som sysselsatt med regionalt utvecklingsarbete kan man konstatera att en av de få sektorer där samverkan mellan den regionala och statliga nivån fungerat bra är transportinfrastrukturplaneringen (RTI-planeringen). Skälet till att samverkan fungerar är att det finns en tydlig statlig styrning om hur samverkan ska gå till. RTI-planeringen är en hårt styrd och regelbundet återkommande verksamhet. En lärdom av detta är att det behövs formella processuppdrag inom varje politikområden som möter upp och besvarar regionalt framlagda problem- och utvecklingsområden. God vilja räcker inte för att skapa samverkan – det behövs formella processer.

Samtidigt illustrerar RTI-processen problemet med sektorsvis samordning utan möjligheter till sektorsövergripande prioriteringar. Alla regioner i riket konkurrerar om en begränsad pott till infrastrukturinvesteringar, vilken sannolikt är den största enskilda statliga budgetpost som regionerna har en viss rådgighet över. Problemet är att det är omöjligt att prioritera över sektorsgränser. Även om Region Skåne rent hypotetiskt skulle kunna bevisa att avkastningen per krona blir väsentligt högre om pengarna satsas på entreprenörskaputbildning i skolan än på motorvägar är detta en otänkbar omprioritering inom nuvarande system. Antingen får man motorvägar eller ingenting alls. Ur medborgarnas perspektiv framstår oftast dessa sektorsvisa inlåsnings effekter som obegripliga och man undrar varför det finns resurser att bygga vägar, men inte till skolor, eller hur Försäkringskassan kan försörja höftledsskadade i årtal istället för att överföra resurser till operationer så att människor kommer ut i arbete. Detta försvagar medborgarnas förtroende för det politiska systemet såväl nationellt som regionalt. Det hade varit önskvärt att statsbudgeten i högre utsträckning fördelades i form av generella potter där regionerna och sektorsmyndigheterna gemensamt kunde förhandla sig fram till fördelningen av medel. Ett exempel på frågor som skulle kunna överföras till regionerna är arbetsmarknadspolitiken, vilken skulle kunna gynnas av ett synergibefrämjande samspel med en tillväxtorienterad regional näringspolitik.

Storstädernas roll i regionernas Sverige

Det finns en växande medvetenhet om att storstadsregionerna är de tillväxtmotorer som driver utvecklingen i landet. Samtidigt finns det problem kopplade till storstadsregionernas utvecklingsmöjligheter. Bostadsbristen är påtaglig i västra Skåne, det saknas medel till viktiga infrastruktursatsningar, tillväxten av tågtrafiken har till exempel varit explosionsartad, men kommer snart att hejdas av kapacitetsbrist på sträckan mellan Lund och Malmö. Det är även svårt att få ut människor på arbetsmarknaden, vilket lämnar spår i form av en påtagligt låg sysselsättningsgrad. Utanförskapet är stort bland utomnordiska invandrare. I stort saknas det en tydligt formad och sammanhållen statlig syn på storstadsdimensionen som drivande faktor

för regional och nationell utveckling. Den hitintills bedrivna storstadspolitiken i form av storstadssatsningen bör kraftigt omformas och ges även ett tillväxtbefrämjande perspektiv. Det tycks som om storstaden i statens ögon snarast är ett problem än en nationell tillgång att vårda. Den geografiska dimensionen i storstadspolitiken bör lyftas från stadsdelar till arbetsmarknadsområden Region Skåne deltar tillsammans med Stockholm och Göteborg i Nuteks arbete med att utveckla ett storstadsprogram. Frågan är dock vilket genomslag detta utvecklingsarbete kan få i en önskad omdaning av en ny storstadspolitik om inte det finns en vaknande insikt inom den nationella nivån avseende storstädernas roll för nationell tillväxt.

Vilken betydelse har storstäderna för riket? Region Skåne har tillsammans med Malmö Stad låtit två forskare vid Lunds Universitet ta fram en rapport om hur tillväxt skapas och sprids bland Sveriges regioner². Resultatet kan något förenklat sägas vara att nya teknologier oftast först får sitt genomslag i de största, informationstätaste och mest resursrika städerna. I Sverige är det oftast i Stockholm ett nytt teknologiskifte inleds. När teknologin nått en viss mognad ”outsourcas” den till Göteborg och Malmö, samtidigt som den börjar integreras i befintliga näringar, vilket innebär en kraftig höjning av produktiviteten. Denna process fortsätter med spridning till mindre regioner. Samtidigt sker en utslagning av föråldrad verksamhet som inte lyckas förnya sig. På kort sikt kan detta innebära att nettot av nya jobb och utfasade arbetstillfällen i den föråldrade industrin kan bli negativt eller oförändrat vid ett teknologiskifte, men på lite längre sikt finns ingen ”job-less-growth”.

Vilka implikationer för utvecklingspolitiken får denna kunskap? Dels pekar den mot att storstäderna med Stockholm i spetsen är de regioner som driver utvecklingen. En annan lärdom är att den egna regionen samspelar med andra regioner och man behöver sätta fokus på hur man utvecklar den egna regionens mottagarkapacitet för den tillväxt som skapas i andra regioner. Här finns en läxa att lära för landets regioner: Alla kan rimligen inte skapa IT-kluster eller bli ledande biotech-regioner, utan varje region måste förstå sin roll i det nationella produktionssystemet. Dessa skillnader mellan olika regioners roller och möjligheter poängterar vikten av att den regionala utvecklingspolitiken måste ta sin utgångspunkt i varje regions särart – det finns ingen ”one size fits all” inom utvecklingspolitiken. Begreppet ”mottagarkapacitet” rymmer i princip alla politikområden – näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, utbildnings- och forskningspolitik m.m Detta innebär att det regionala utvecklingsansvaret bör ligga hos en organisation med stor lokal och regional politisk legitimitet. En modern regional utvecklingspolitik bör organiseras så att den upplevs som en angelägenhet för hela regionen och kan anpassas till regionspecifika förhållanden.

Förstärk regionernas incitament att bedriva tillväxtpolitik

Staten bör även se över vilka incitament regionerna har att främja den ekonomiska tillväxten. I nuläget får regionerna sällan tillbaka investeringar i utvecklingsinsatser. De skattemedel som skapas genom en ökad tillväxt försvinner antingen genom ökade avgifter till skatteutjämningsystemet eller genom minskade bidrag då regionens skattekraft ökar. I Skånes fall innebär skatteutjämningsystemet att ca 90 procent av en ökad skatteintäkt försvinner i form av minskade skatteutjämningsbidrag. Vinnaren blir staten vars intäkter ökar till följd av ökade momsintäkter, skatt på förvärvsinkomst och minskade skatteutjämningsbidrag. Fram till inledningen på 1980-talet, då den kommunala beskattningen på juridiska personer försvann, fanns det påtagliga drivkrafter för att främja

² Lundquist K-J, Olander L-O; ”Omvandlingens geografi – en studie i svensk ekonomi och regioners roll genom tre decennier”; 2007.

tillväxt på kommunal och regional nivå. I nuläget finns det få ekonomiska incitament att ha växande företag i kommunen eller regionen.

Samtidigt som regelverken ger mycket svaga incitament för en regional skattefinansierad utvecklingspolitik så förutsätts en omfattande regional medfinansiering av till exempel EU-programmen. Skåne är föremål för sammanlagt sju olika EU-program administrerade i Skåne eller runt länets gränser, vilka tillsammans kommer att kräva medfinansiering på upp till 300 miljoner kronor årligen. Därtill kommer ytterligare 3-4 program som administreras på europeisk nivå. Huvuddelen av den regionala medfinansiering till dessa program kommer sannolikt att ske med lokala och regionala skattemedel. Detta kan ställas i kontrast till statens bidrag till regional projektverksamhet som innevarande år uppgår till ca 18 miljoner kronor till Skåne.

Öresundsregionen – att bygga ihop två innovationssystem

Skåne har möjligheter som övriga regioner i Sverige saknar. Om vi accepterar att storstäderna spelar en viktig roll som tillväxtmotorer har Skåne möjligheten att bli inbäddad i två nationella system och kunna hämta kraft av utvecklingen i både Stockholm och Köpenhamn och därigenom bidra till att öka den nationella tillväxten. För att få ytterligare fart på denna utveckling behövs dock såväl investeringar i infrastruktur som översyn av regelverk. De senaste åren har vi sett en mycket kraftig ökning av pendlingen över Öresund, främst från Skåne till Själland. Efterfrågan på arbetskraft från Sverige är för närvarande stor. Det är dock inte givet att denna utveckling kommer att fortsätta. En avgörande fråga är hur trygghetsnäten fungerar vid en kommande avmattning av efterfrågan på den danska arbetsmarknaden. Kommer arbetslöshetsersättning och socialförsäkringssystem att kunna hantera svenskar som friställs från arbeten i Danmark? Om inte kan viljan att i framtiden söka sig till den danska arbetsmarknaden påverkas negativt. Även inom detta område krävs ett större engagemang från statsmakterna för att harmonisera regelverken mellan länderna och ta tillvara på gränsregionernas särskilda förutsättningar att skapa tillväxt..

Stabila spelregler för utvecklingspolitiken

Som tidigare har konstaterats har den regionala självstyrelsen inneburit en tydlig tillväxtinriktning av utvecklingspolitiken. Denna har till stor del kunnat förverkligas genom att regionerna kunnat skjuta till egna skattemedel, vilket möjliggjort till exempel infrastruktursatsningar och uppbyggnad av regionala innovationssystem i en skala som inte varit möjlig i många andra län. Men detta är inte tillräckligt för att få fart på tillväxten. Den stora utmaningen är att gå från den lilla till den stora utvecklingspolitiken – dvs att göra den regionala utvecklingspolitiken sektorsövergripande och mycket tydligare än idag väva samman till exempel bostadspolitik, utbildningspolitik, infrastrukturpolitik, arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och fysisk planering till en helhet. I Skåne börjar vi se en utveckling där vi i ökad utsträckning kan samla kommunerna för att gemensamt utreda och diskutera utvecklingsfrågor i Skåne och i Öresundsregionen, men detta arbete har bara börjat. Denna nya sektorsövergripande utvecklingspolitik kräver att det finns en regional huvudman för utvecklingspolitiken med regionalt förtroende och en politisk förankring i regionen. Ansvarskommitténs förslag är i linje med en sådan ny utvecklingspolitik som förespråkas i denna artikel.

Region Skåne
Skånehuset
J A Hedlunds väg
291 89 Kristianstad
Telefon 044-309 30 00
Fax 044-309 33 90
www.skane.se

