

# Regional och lokal **tillväxtpolitik**

## Vad kan och bör offentliga aktörer göra?

**Syftet med denna rapport** är att kartlägga forskning som har försökt besvara frågan vad offentliga aktörer i regioner och kommuner kan göra för att stärka tillväxten. Forskningsöversikten kompletteras med tentativa empiriska illustrationer som försöker finna samband mellan lokal tillväxt och några av de faktorer som i tidigare litteratur lyfts fram som särskilt betydelsefulla för tillväxt.

Dnr 2010/016  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 010 447 44 00  
Telefax 010 447 44 01  
E-post [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta Ulf Tynelius  
Telefon 010 447 44 57  
E-post [ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se](mailto:ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se)

## Förord

De kommunala och regionala aktörerna står för betydande resurser inom den regionala tillväxtpolitiken. Trots det förefaller forskningsläget på området vara relativt begränsat när det gäller systematiska studier som belyser samband mellan insatser på den kommunala nivån och utfall i form av mätbart ökad tillväxt regionalt och lokalt.

Tillväxtanalys har därför gett Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet i uppdrag att genomföra en forskningsöversikt över vad kommunala och regionala aktörer kan göra för att stimulera till ökad tillväxt.

Forskningsöversikten kompletteras med tentativa empiriska illustrationer som försöker finna samband mellan lokal tillväxt och några av de faktorer som i tidigare litteratur lyfts fram som särskilt betydelsefulla för ökad tillväxt. Även om forskarna, i denna inledande studie, finner få belägg för statistiska samband visar studien på ett behov av att utveckla denna typ av analyser.

Tillväxtanalys anser överlag att det finns behov av ytterligare forskning som belyser vilken betydelse regionala och kommunala aktörers insatser har för tillväxt och utveckling. Denna rapport är ett bidrag i den riktningen.

En förkortad version av studien har tidigare redovisats inom ramen för Tillväxtanalys rapport 2011:01 ”Utvecklingskraft i kommuner och regioner – tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv”. I denna WP/PM redovisas rapporten i sin helhet.

Rapporten är skriven av Fil.dr Gissur Ó Erlingsson Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet, Fil.dr Jerker Moodysson CIRCLE vid Lunds universitet samt Richard Öhrvall Institutionen för samhällsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Projektledare har varit Gissur Ó Erlingsson.

Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Östersund juni 2011

Martin Olauzon

Avdelningschef



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Disposition .....	10
<b>2 Utgångspunkter för analysen.....</b>	<b>11</b>
2.1 Institutioners centrala betydelse .....	11
2.2 Vad menar vi med lokal och regional ekonomisk tillväxt?.....	12
2.3 Vad menar vi med lokal och regional tillväxtpolitik?.....	13
2.4 Olika typer av tillväxtpolitiska instrument .....	15
2.5 Grundläggande utmaningar för tillväxtpolitiken.....	17
<b>3 Forskning om tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik på subnationell nivå – en vy över forskningsläget.....</b>	<b>20</b>
3.1 Tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik i regioner.....	20
3.2 Tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik i kommuner .....	22
<b>4 Empiriska illustrationer: Vad samvarierar med kommunal tillväxt? .....</b>	<b>30</b>
4.1 Data och analysstrategi .....	30
4.2 Analys och resultat .....	32
4.3 Uppsummering .....	38
<b>5 Slutdiskussion: Vad kan och bör offentliga aktörer göra? .....</b>	<b>40</b>
<b>Källor .....</b>	<b>46</b>
<b>Appendix 1. Modeller med avseende på lönesumma.....</b>	<b>53</b>
<b>Appendix 2. Karta: Nivåer på kommunal BRP .....</b>	<b>55</b>

### *Författarpresentationer*

**Gissur Ó. Erlingsson** (f. 1974) är Fil.dr. i Statsvetenskap. Han arbetar som forskare vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hans forskning är inriktad mot: (1) institutioners betydelse för politiska och ekonomiska utfall, samt hur institutionell förändring skall förklaras, (2) maktmissbruk på lokal nivå och vilka konsekvenser ”skandaler” och ”affärer” kan ha, samt (3) vilka effekter olika sätt att organisera kommunnivån kan ha (kommunstorlekens och den lokala autonomins betydelse). Bland hans senare publikationer på temat institutioners betydelse för politiska och ekonomiska utfall märks medverkan i, och redigerande av, antologierna *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* (2010, Stockholm: Norstedts) och *Reform: Förändring och tröghet i välfärdsstaterna* (2009, Stockholm: Norstedts).

**Jerker Moodysson** (f. 1975) är Fil.dr. i Kulturgeografi och ekonomisk geografi. Han arbetar som forskare vid CIRCLE, Lunds universitet. Hans forskning är inriktad mot tre områden: (1) innovationsprocesser och mellanorganisatoriskt lärande, (2) innovationssystem, samt (3) regional tillväxt och tillväxtpolitik. Utöver ren grundforskning, i pågående projekt finansierade av bland andra Vetenskapsrådet och Riksbankens Jubileumsfond, arbetar han kontinuerligt med mer tillämpad forskning på uppdrag av externa parter. Bland hans senare publikationer om regional tillväxtpolitik märks boken *Innovation och regional omvandling: Från skånska kluster till nya kombinationer* (2010, Malmö: Region Skåne) och artikeln ”*Putting Constructed Regional Advantage into Swedish Practice*” (2009, *European Planning Studies*, 17(4)).

**Richard Öhrvall** (f. 1975) arbetar vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitet, och enheten för demokratistatistik, Statistiska centralbyrån. Han har varit verksam inom ramen för ett flertal forskningsprojekt vid olika universitet. Hans arbete är framför allt inriktat på (1) politiskt deltagande och opinion, (2) lokal korruption och (3) statistisk metod. Bland hans senare publikationer märks *Politikens villkor* (2010, Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier) och *Förtida röstning i Sverige* (2008, Göteborg: Göteborgs universitet).

## Sammanfattning

- Syftet med rapporten är att kartlägga forskning som har försökt besvara frågan vad offentliga aktörer i regioner och kommuner kan göra för att stärka tillväxten. Forskningsöversikten kompletteras med tentativa empiriska illustrationer som försöker finna samband mellan lokal tillväxt och några av de faktorer som i tidigare litteratur lyfts fram som särskilt betydelsefulla för tillväxt.
- Ämnet är angeläget. Det är viktigt att ta fram forskningsbaserad kunskap om huruvida det finns samband mellan offentliga åtgärder som haft för avsikt att vara tillväxtfrämjande och faktisk ekonomisk tillväxt. Hypotetiskt är det nämligen rimligt att tro att varierande strategier och ambitioner på det tillväxtpolitiska området kan förklara varför till exempel två kommuner med i övrigt liknande strukturella förutsättningar utvecklas olika i ekonomiskt hänseende.
- Riktas blicken mot regionerna, finns klara skillnader i tillväxttakt dem emellan. Kunskapsläget ger dock vid handen att det är svårt att teckna en generell bild över strategier och ambitioner på tillväxtområdet. I viss mån följer variationen i politikens inriktning skillnader i den regionala tillväxtens förutsättningar. Emellertid är orsakssambanden svårtydda. Huruvida skillnader i tillväxtpolitik förklarar skillnader i tillväxt, eller om utvecklingen är spårbunden, det vill säga om tillväxten i sig förklarar skilda ambitioner på det tillväxtpolitiska området, tycks vara en öppen fråga. Klart tycks i vart fall vara att utformningen av regional tillväxtpolitik delvis är beroende av regionens storlek, något som torde vara en av de viktigare bevekelsegrunderna bakom den pågående rörelsen mot regionförstoring.
- Tillväxtvariationer finns även mellan landets kommuner, och tendensen är att skillnaderna förstärks, där exempelvis befolkningstillväxten fortsätter att koncentreras mot kommuner i de större, urbana regionerna. En del forskare menar att möjligheten att motverka utvecklingen med politiska medel är små. Samtidigt vet vi att det pågår en hel del aktiviteter i kommunerna för att stimulera den lokala tillväxten, att kommunerna dessutom fått en allt viktigare roll på det tillväxtpolitiska området och att intresset för att bedriva en aktiv lokal tillväxtpolitik ökat sedan 1990-talskrisen. Kärnfrågan är emellertid vilka tillväxtpolitiska instrument det är som ger effekt.
- En vy över forskningsläget ger vid handen att kunskap i stor utsträckning saknas om denna viktiga frågeställning. Mer nutida kvantitativa undersökningar som ställt frågor om detta lyser med sin frånvaro. Forskningsfältet domineras snarare helt av fallstudier som dessutom har en klar slagsida mot att enbart uppmärksamma kommuner som lyckats väl i tillväxthänseende. Flertalet av dessa är väl genomförda och intresseväckande, men sammantaget får denna slagsida sägas vara olycklig. Det är besvärligt att dra policylärdomar från fallstudier som valts utifrån kriteriet ”kommuner som haft gynnsam utveckling”. När man inte gör kontroller för beteenden i mindre lyckade fall, är det svårt att säga något generellt om vad som varit avgörande – kommuner med sämre utveckling kan ha gjort precis samma saker.

- En bestämd faktor dyker upp oftare än andra i forskningen: Det lokala ledarskapets avgörande betydelse för att generera tillväxt. Kommuner som uppvisar en god ekonomisk utveckling associeras också med ett gott politiskt ledarskap. Sakligt är det svårt att argumentera mot påståendet att ledarskapets beteende kan ha inverkan på tillväxten – såväl positivt som negativt. Man bör dock förhålla sig kritisk till begreppet ”ledarskapets betydelse” när man ska ge sig i kast med empiriska studier – utan en precis definition riskerar analysen att bli tautologisk och analytiskt otillfredsställande. För att argumentet ska bli analytiskt intressant, måste slutsatsen vara avhängig av att det lokala ledarskapet i en sådan kommun gör någonting *rätt*, och att det just är för att man gör många saker rätt som ledarskapet är avgörande för den goda utvecklingen i kommunen. Det centrala är därför att identifiera vilka instrument, åtgärder och strategier som tycks vara ändamålsenliga för att skapa tillväxt i just den aktuella kommunen vid just den aktuella tidpunkten; samt att identifiera vad som tycks vara direkt kontraproduktivt, alternativt skadligt, att syssla med.
- I anslutning till denna poäng är det viktigt att uppmärksamma ett budskap från nyare tillväxtforskning: Det finns inga enkla recept eller *one size fits all*-lösningar för hur lokal och regional tillväxtpolitik bör utformas. Istället för att ängsligt spana efter vad andra kommuner och regioner gör på tillväxtområdet, finns mycket som talar för att en framgångsrik tillväxtpolitik bör anpassas och skraddarsys efter de specifika förutsättningar och den särskilda kontext som råder i den aktuella kommunen eller regionen.
- Ett varnande finger bör dock höjas: Mycket tyder på att flertalet verktyg i den lokala tillväxtpolitiska verktygslådan befinner sig i gränslandet till vad som är lagligt eller etiskt. I syfte att hävda sig i konkurrensen om invånare, turister och företagsetableringar, har kommuner sjösat kreativa satsningar som i bästa fall har ifrågasatt effekt, i sämsta fall är direkt samhällsekonomiskt skadliga. I sammanhanget är det därför värt att påminna om att mycket tyder på att framgångsrik tillväxtpolitik handlar om att skapa goda grundläggande samhällsinstitutioner, en ändamålsenlig och fungerande infrastruktur, väl fungerande processer kring tillståndsgivning, planering mm, samt att sköta det grundläggande välfärdsuppdraget – inte minst skola, vuxenutbildning och barnomsorg – på ett optimalt sätt.



# 1 Inledning

Denna rapport handlar om ekonomisk tillväxt och tillväxtpolitik på lokal och regional nivå. Det övergripande syftet är att med kritisk blick inventera den forskning som försökt besvara frågan om vad offentliga aktörer på lokal och regional nivå kan göra för att stärka lokal och regional tillväxt, samt att finna vilka förutsättningar som verkar gynnande respektive hämmande för lokal och regional tillväxt. Översikten kompletteras med empiriska illustrationer av samband mellan lokal tillväxt och några av de faktorer som lyfts fram i tidigare litteratur som särskilt betydelsefulla för lokal ekonomisk utveckling.

Rapporten är skriven på uppdrag av Myndigheten för tillväxtpolitiska utredningar och analyser (Tillväxtanalys). Uppdraget har varit att sammanställa en forskningsöversikt över av vad offentliga aktörer på lokal och regional nivå kan göra för att stimulera miljöer för ökad tillväxt, det vill säga en översikt över forskning om politiska åtgärder och institutioners betydelse för kommuner och regioners tillväxtförutsättningar. Uppdraget har omfattat tre områden: En forskningsöversikt över vilken roll lokala och regionala offentliga aktörer kan spela när det gäller skapande av (goda) tillväxtförutsättningar; en sammanställning, utifrån aktuellt forskningsläge, över insatser som kan initieras och drivas av lokala och regionala aktörer som har positiv påverkan på tillväxt (och omvänt, vilka insatser som har ifrågasatt effekt); samt en analyserande text över vilken betydelse ledarskap, med fokus på lokalt politiskt ledarskap, kan ha för kommuners och regioners tillväxtförutsättningar.

Det är en viktig uppgift att försöka klargöra sambandet mellan tillväxtfrämjande strategier och ekonomisk tillväxt. Utöver den uppenbara relevansen i att besvara frågan om offentliga insatser verkligen har avsedda effekter, bidrar kunskapsutveckling om tillväxtpolitikens förutsättningar och konsekvenser till en effektivare tillväxtpolitik. Detta är önskvärt eftersom ekonomisk tillväxt är nödvändig för att samhället ska kunna hantera en situation där försörjningsbördan ökar, bland annat på grund av demografiska förändringar i form av en åldrande befolkning, och kontinuerligt höjda förväntningar på en ökad materiell standard bland medborgarna. Detta innebär dock inte att ekonomisk tillväxt per definition leder till ökad välfärd, dels eftersom tillväxt i vissa fall kan medföra samhällsproblem som på sikt eroderar välfärden (t.ex. miljöförstöring), dels för att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och välfärd är starkt beroende av hur tillväxten i slutändan fördelas mellan samhällsmedlemmarna (t.ex. Bergh 2009).

Här väljer vi att bortse från den första reservationen, även om vi är medvetna om det potentiellt kontroversiella i detta. När det gäller den andra reservationen, om tillväxtens fördelning mellan människor, gör vi ett försök att ta hänsyn till detta, om än på kommunal och regional nivå snarare än på individnivå. Tillväxt på lokal och regional nivå skiftar och samvarierar nämligen inte nödvändigtvis med tillväxt på aggregerad nivå. Starkt växande regioner avspeglas visserligen oftast i den nationella statistiken, men samtidigt ska man vara medveten om att det kan råda stora skillnader i ekonomisk tillväxt mellan olika delar av ett land.

Det bör påminnas om att också de *politiska strategierna* för att stimulera lokal och regional tillväxt skiljer sig åt i olika delar av landet, trots den överordnade strategi för tillväxt som formas centralt och som syftar till att leda regionerna och kommunerna i deras arbete. Inte bara strategierna ser olika ut, även *ambitionerna* på tillväxtområdet varierar, eller som Olsson (1995: 13) konstaterade vid 1990-talets mitt: ”Trots ett allmänt ökande

näringspolitiskt engagemang på lokal nivå finns det empiriska resultat som tyder på *en betydande lokal variation* i insatsernas omfattning och karaktär” (vår kursivering, se också Pierre 1995a). De varierande strategierna och ambitionerna på tillväxtpolitikområdet kan, åtminstone teoretiskt, förklara varför exempelvis två kommuner, med i övrigt likartade strukturella förutsättningar, utvecklas olika i ekonomiskt hänseende. Detta implicerar att vad offentliga aktörer gör, och hur de förhåller sig till tillväxtfrågorna, har betydelse. Detta är en viktig bevekelsegrund för varför det är viktigt att samla in och systematisera den kunskap som finns om hur offentliga aktörer arbetar med att skapa tillväxt lokalt och regionalt.

## **1.1 Disposition**

Rapporten disponeras på följande sätt: I det direkt påföljande avsnittet redogör vi för några viktiga utgångspunkter för analysen. Därefter påbörjas en inventering av den forskning som gjorts om tillväxt och tillväxtpolitik i regioner och kommuner, där vi först ger en inblick i forskningen om tillväxt på regional nivå, därefter behandlar vi forskningen om tillväxt på kommunal nivå. I avsnittet därpå presenterar vi en tentativ empirisk analys av tillväxt i Sveriges kommuner, där syftet är att illustrera huruvida faktorer som diskuteras i tidigare forskning samvarierar med lokal tillväxt. Texten avslutas med en sammanfattning av översiktens huvudsakliga resultat, där vi också öppnar upp för lite friare reflektioner kring frågan vad offentliga aktörer på regional och kommunal nivå kan göra för att stimulera tillväxt, och vad de bör undvika för att uppnå denna målsättning.

## 2 Utgångspunkter för analysen

Nedan presenteras grundläggande definitioner av de två fenomen – tillväxt och tillväxtpolitik – som står i centrum för rapporten. Därefter skisserar vi ett övergripande analytiskt ramverk bestående av tre idealtypiska tillväxtpolitiska instrument, tre idealtypiska tillväxtpolitiska utmaningar, och preliminära antaganden om hur dessa hänger samman.

### 2.1 Institutioners centrala betydelse

Åtminstone sedan 1980-talets mitt har slagordet *institutions matter* ekat i samhällsvetarnas korridorer. I den institutionella litteraturen utgår man vanligtvis från en tämligen bred definition av institutioner (jfr North 1990). Då handlar det om de spelregler som finns i våra samhällen, det vill säga de mänskligt skapade restriktioner som reglerar formerna för hur individer och organisationer ska interagera med varandra. Annorlunda uttryckt, institutioner utgör de ramar och arrangemang som ger stadga åt mänskligt samspel. De kan vara både informella och formella, och handlar sålunda, kort sagt, om de normer, rutiner, regler, lagar och arrangemang som skänker struktur åt hur samhällsmedlemmarna betar sig. Mot denna bakgrund är det institutioner som gör allt samhällsliv förutsägbart och hanterligt (jfr Scott 1995).

Den moderna så kallade *determinants of growth*-litteraturen – det vill säga forskning om vad det är som avgör tillväxtnivåer – är just institutionell, och närmast uteslutande länderkomparativ (se t.ex. Doucouliagos och Ulubasoglu 2006; Waldenström 2003; Berggren 2003; Ali 2003). De institutioner som hävdas vara avgörande för tillväxten är sådana som regleras centralt, på nationell nivå. Det handlar framför allt kvaliteten på rättsstaten, en effektiv offentlig byråkrati, väldefinierade äganderätter, frånvaro av korruption och maktmissbruk samt ekonomisk frihet (se även Hall och Soskice 2001).

Institutioners betydelse för variationer i tillväxt dels mellan kommuner, dels mellan regioner, är däremot ett förhållandevis underutforskat fält. I grunden verkar samtliga kommuner och regioner som finns inom samma stats gränser under exakt likadana institutioner som den länderkomparativa forskningen hävdar avgöra tillväxtnivåer. Samtidigt kan tillväxt mellan såväl regioner som mellan kommuner variera, vilket väcker frågor om det kan finnas en variation i de subnationella institutionerna som inverkar på tillväxten. En av de få studier som genomförts med fokus på jämförelser mellan lokala ekonomier som presterar olika, inom en och samma stat, är Crouch och Voelzkow (2009). Frågan som ställs är om de lokala ekonomiernas institutionella och ekonomiska struktur följer strukturen i det land de är ”inbäddade” i eller om det finns en institutionell divergens som kan förklara de skillnader i tillväxt som observeras. Författarna presenterar fallstudiebaserade jämförelser mellan lokala ekonomier i Sverige, Tyskland och Storbritannien. I fallet Sverige jämförs de båda forna möbelmetropolerna Tibro och Virserum, som sedan 1950-talet utvecklats mycket olika, trots att de vid en första anblick verkar ha haft i stort sett identiska förutsättningar. Författarna konstaterar att en viktig förklaring till dessa skillnader i utveckling – Tibro blomstrar fortfarande medan industrin i stort sett helt försvunnit från Virserum – är de fundamentalt skilda institutionella förutsättningar som de menar kännetecknar de två lokala ekonomierna. Tibro har präglats av gynnsamma institutioner, hög grad av socialt kapital och ett stort förtroende för offentlig sektor, faktorer som författarna menar har saknats i Virserum.

Vi bör dock understryka att Crouch och Voelzkows är en tvåfallsstudie där orsakssambanden inte analyserats djupare. Det finns dessutom ett par studier som haft fokus på kommunala institutioners betydelse för enstaka, framgångsrika kommuners utveckling (t.ex. Brorström och Leffler 1999; Brorström och Siverbo 2008). Det sammantagna intrycket är emellertid att det fortfarande saknas tydliga, generaliserbara slutsatser om subnationella institutioners betydelse för tillväxt. Samtidigt antyder ändå den relativt lätträknade litteraturen om institutioners betydelse för subnationell ekonomisk utveckling någonting viktigt som vi ska ha med i bakhuvudet inför den fortsatta framställningen: institutionell variation *kan* återfinnas också lokalt, och denna variation *skulle kunna* förklara skilda tillväxtnivåer mellan två i övrigt lika kommuner.

Variationen i tillväxtnivåer mellan subnationella enheter väcker nyfikenhet och frågor om vad som kan tänkas begripliggöra skillnaderna. Har man som forskare ett övergripande intresse för institutioners relation till tillväxt, väcks tre övergripande arbetshypoteser till liv: (1) Om man accepterar att kommuner och regioner verkar under samma grundläggande institutioner, är en första hypotes att tillväxtvariation främst förklaras enbart av strukturfaktorer som lokala och regionala aktörer inte kan påverka på kort eller medellång sikt, såsom kommunens/regionens geografiska läge och uppkoppling mot viktig nationell infrastruktur etcetera. (2) En andra tes tar sikte på aktörernas, närmare bestämt det offentliga ledarskapets, manöverutrymme och förmåga att med egna proaktiva insatser göra en skillnad. Givet premissen att alla kommuner och regioner verkar under samma grundläggande institutioner, skulle sålunda tillväxtvariationen kunna förklaras med faktorer som härrör från ledarskapets skicklighet och egna proaktiva insatser (alternativt ledarskapets oskicklighet och misslyckade satsningar). (3) En tredje tänkbar hypotes är att ifrågasätta premissen att det bara är institutioner som regleras på nationell nivå som har betydelse, och att det, som bland andra Crouch och Voelzkow argumenterar för, faktiskt finns en variation i hur lokala och regionala institutioner är utformade, så att man, trots allt, kan förklara tillväxtvariationer på subnationell nivå med institutionella faktorer.

## 2.2 Vad menar vi med lokal och regional ekonomisk tillväxt?

Det är inte helt lätt att hitta ett universellt mått på ekonomisk tillväxt. Det är därför inte heller självklart vilken typ av observationer som utgör den bästa grunden för olika typer av strategiska prioriteringar på regional eller lokal nivå för att stimulera tillväxten. Trots denna osäkerhet om vad tillväxt är mer precist, vilka mekanismer som ligger bakom tillväxten och hur tillväxten bör mätas, menar vi att tillväxt något förenklat kan definieras som en *långsiktig ökning av produktionsvärdet* i en ekonomi. Detta kan ske på olika sätt, alltså via olika mekanismer, varav vissa är mer långsiktigt hållbara än andra. Om det finns outnyttjad kapacitet i den lokala eller regionala produktionsapparaten kan tillväxt skapas genom ökad mängd aktivitet av samma typ som tidigare. Ett annat sätt att uppnå tillväxt är att förmå produktionsapparaten att fungera mer effektivt, utan att nödvändigtvis förändra typ av ekonomisk aktivitet. Slutligen kan tillväxt uppnås genom att produktionsapparaten ställer om mot andra, mer värdeskapande, aktiviteter.

Det första alternativet kan vara kortsiktigt framgångsrikt, men forskningen pekar på att endast de två sistnämnda alternativen är långsiktigt hållbara. Tillväxt måste bygga på någon form av kvalitativ förändring: på *omställning* och *förnyelse*. Detta förutsätter, som vi kommer att argumentera mer utförligt för nedan, en proaktiv näringspolitik från offentliga aktörers håll (Asheim m.fl. 2006). Tidigare studier har identifierat ett antal nyckelfaktorer, eller nyckelfunktioner, som en sådan proaktiv politik bör ta fasta på. För det första betonas betydelsen av kunskap, teknik och innovationer. Det ligger i linje med,

och möjligen till och med i den grundläggande definitionen av, ett övergripande fokus på förnyelse. För det andra betonas näringslivsdynamik och entreprenörskap. Detta ligger också i linje med ett övergripande fokus på förnyelse. För det tredje betonas internationalisering och stordrift. Detta är svårare att omedelbart koppla till förnyelse och omställning i den regionala ekonomins inre funktion. Här handlar det snarare om förmågan att anpassa den lokala/regionala ekonomin till en förändrad omvärld. Slutligen betonas fungerande institutioner, såsom regelverk och normsystem. Det sistnämnda kan i mångt och mycket betraktas som en grundläggande förutsättning för övriga funktioner, och kommer därför att ägnas uppmärksamhet längre fram.

När man tar sig för att mäta sådan kvalitativ förändring som ekonomisk tillväxt förutsätter, är man emellertid, paradoxalt nog, hänvisad till de etablerade kvantitativa mått som finns tillgängliga. Den kvalitativa förändringen ”mäts” därför endast indirekt genom kombinationer av kvantitativa mått och teoretiskt grundade argument om hur dessa kan tänkas spegla en kvalitativ förändring. I denna rapport väljer vi att hålla oss till de enkla och etablerade mått på tillväxt som möjliggör jämförelser med andra studier och att låta frågan om huruvida den tillväxt vi identifierar är långsiktigt hållbar eller inte vara öppen. Vi kommer således att i den kommande analysen jämföra olika kommuners och regioners tillväxt med avseende på förädlingsvärde och lönesumma. Förädlingsvärdet definieras som det samlade värdet av den ekonomiska verksamhet som bedrivs i kommunen/regionen, medan lönesumman representerar den samlade inkomst som kommer kommunens/regionens invånare till del. De båda måtten är därmed komplementära i så måtto att det ena tar fasta på produktionen och dess lokalisering medan det andra tar fasta på befolkningen och dess lokalisering.

### 2.3 Vad menar vi med lokal och regional tillväxtpolitik?

En stor del av näringspolitiken hanteras på nationell och övernationell nivå – exempelvis genom formulering av regelverk och implementering av olika sorters bidrag och subventioner. Också de icke direkt regelstyrda stimulansverktygen formuleras i förhållandevis stor utsträckning centralt, exempelvis genom nationellt initierade ramverk för regionalt strategiarbete (Näringsdepartementet 2007). Faktum är att de grundläggande tillväxtpolitiska förutsättningarna regleras på statlig nivå, och det är, som nämntes ovan, också institutioner på nationell nivå som forskningen hävdar vara avgörande för tillväxten (Doucouliagos och Ulubasoglu 2006; Waldenström 2003; Berggren 2003; Ali 2003; Hall och Soskice 2001; Whitley 2000).

Det bör dock omedelbart understrykas att offentliga aktörer på regional och lokal nivå sannolikt har en viktig roll att spela, även om mycket av ramarna för deras insatser formas centralt (se t.ex. Cooke och Morgan 1998; Nilsson 2008; Henning m.fl. 2010). Dessutom har denna roll förmodligen kommit att bli allt viktigare åtminstone sedan 1980-talets mitt (t.ex. Pierre 1992) och intresset för att bedriva en aktiv lokal näringspolitik tycks vidare ha accentuerats i 1990-talskrisens kölvatten (t.ex. Pierre 1995a).<sup>1</sup> Anledningen till att offentliga aktörer på subnationell nivå fortfarande kan göra skillnad i tillväxthänseende är att de dels kan erbjuda grundförutsättningar som möter näringslivets uttalade behov, exempelvis genom att påverka investeringar i infrastruktur och regionalt specialiserad service av olika slag i en viss riktning. Dels kan de initiera och synliggöra insatser som

<sup>1</sup> För en översikt över hur man historiskt har betraktat kommunernas roll i, och betydelse för, tillväxtpolitiken, se Lindberg (2002: 8-10).

enskilda aktörer inte förmår se eller utnyttja på egen hand, exempelvis genom investeringar i grundläggande kunskapsinfrastruktur av mer generell karaktär (Martin m.fl. 2010).

I sammanhanget ska noteras att Sverige, i likhet med många andra europeiska länder, genomgått, och genomgår, en utveckling mot en alltmer decentraliserad regional utvecklingspolitik (Nilsson 2008). Tidigare riktades mycket fokus mot regional utjämnning genom omfördelning av resurser från välmående till mindre välmående regioner. Tillväxt som genererades i storstäderna användes i hög grad för att upprätthålla välstånd i mer perifera delar av landet. Förenklat kan sägas att den nationella tillväxten på så vis skulle komma alla landets regioner till del, oavsett regionernas egna bidrag till denna tillväxt.

Systemet fungerar förstås fortfarande delvis på detta sätt, men det finns idag en mer uttalad målsättning att alla regioner, oavsett grundförutsättningar, ska bidra till att generera nationell tillväxt. Perspektivet är alltså åtminstone delvis omvänt, från huvudfokus på omfördelning av tillväxt *var den än genererats*, till främjande av en *jämnare fördelning* av tillväxtgenererande insatser över hela landet. Detta innebär alltså att allt mer ansvar för utformningen av sådana tillväxtgenererande instrument har kommit att decentraliseras till den lokala och regionala politiken (Näringsdepartementet 2007). Denna förändring har skett parallellt med en förskjutning från traditionell näringspolitik kännetecknad av bidrag och subventioner, i mångt och mycket centralt utformade och administrerade, till en mer modern entreprenörskapsinriktad tillväxtpolitik där företagsstöd i form av subventioner och bidrag till viss del har ersatts av regelförenklingar och satsningar på forskning och utveckling (jfr Persson 2010). Tydliga exempel på sådan entreprenörinriktad och innovationsinriktad regional tillväxtpolitik är de satsningar på att främja framväxten av så kallade regionala industriella kluster som det senaste decenniet sju satts i snart sagt alla svenska regioner (Lundequist och Power 2002). Ofta är näringslivsavdelningarna i såväl regionerna som kommunerna aktivt engagerade i dessa klustersatsningar (Henning m.fl. 2010).

En viktig orsak till denna förskjutning av fokus från central till regional och lokal nivå är insikten om att tillväxt i slutändan alltid skapas lokalt, av företag och individer som bor och/eller verkar på en viss bestämd plats. Förutsättningarna på den plats där dessa bor och/eller verkar blir därför minst lika viktiga som de icke platsbundna resurser de har till sitt förfogande (Johannisson 2006). De flesta av oss lever större delen av våra liv på en ganska begränsad geografisk yta. Detsamma gäller företag. Trots globaliseringen och det ökade beroendet av internationella transaktioner definieras företagens framgångar (eller motgångar) i hög grad av vad arbetskraften de facto gör, i sin tur beroende av vilken kompetens de besitter och vilka förutsättningar de har att utföra sitt arbete. Centralt för tillväxtpolitiken blir därför att skapa en incitamentsstruktur som gynnar tillväxtskapande aktiviteter, exempelvis entreprenörskap, innovation och omställning till produktion med högre förädlingsvärde. Resursomfördelningspolitiken har alltså delvis ersatts av en politik inriktad på att stimulera och underlätta beteendeförändring (Nauwelaers och Wintjes 2002).

En sådan insikt väcker genast till liv frågor om vilka konkreta åtgärder offentliga aktörer på regional och lokal nivå kan vidta för att skapa goda förutsättningar för tillväxt. Tidigare studier har delat in en kommuns eller regions tillväxtförutsättningar i två delar, där den ena delen huvudsakligen har att göra med platsens givna förutsättningar (t.ex. storlek på arbetsmarknad, fysisk infrastruktur och befolkningsstruktur) medan den andra är mer direkt avhängig befolkningens förmåga och benägenhet att skapa nya och bättre förutsättningar (Sveriges Kommuner och Landsting 2005). Denna rapport tar i första hand

sikte på det senare, alltså tillväxt genererad av förändrat beteende, samtidigt som vi vill betona att också det förstnämnda, platsens förutsättningar, i olika grad kan påverkas av offentliga aktörers aktiva insatser, dock i ett betydligt längre tidsperspektiv. Det finns alltså, menar vi, en rad mer eller mindre lämpliga verktyg som offentliga aktörer lokalt och regionalt har till sitt förfogande för att påverka individers och företags beteenden, både direkt och indirekt. Det vill säga, det finns ett antal ”reglage” för exempelvis kommunala aktörer ”att vrida” på som inverkar på förutsättningarna att skapa lokal tillväxt genom att stödja tillväxtskapande aktivitet (och i förlängningen möjligen också påverka platsbundna förutsättningar som befolkningsstruktur, regionstorlek och tillgänglighet). Härvid återfinns vi alltså vår institutionella ansats: Vi utgår från att det offentliga har förmåga att påverka individers och företags beteenden genom att formulera incitament som attraherar i grunden rationella individer (och/eller aggregat av individer).

## 2.4 Olika typer av tillväxtpolitiska instrument

Regioner och kommuner är inlätade i en hierarki av policys, lagar, regler och ambitioner om tillväxtfrämjande åtgärder – allt från EU-nivå, ned till nationell nivå, och sedan till sådant som pågår regionalt och lokalt (se t.ex. McCallion 2007). I Sverige är regelverken på EU-nivån och den nationella nivån givna, det vill säga lika för alla regionala och lokala aktörer. Det finns naturligtvis en mängd makroekonomiska alternativt strukturella delförklaringar till den variation i ekonomisk tillväxt som Sveriges kommuner och regioner uppvisar (Lundquist och Olander 2009), men givet denna policystruktur går det inte att bortse från att den regionala och kommunala tillväxtpolitiken har haft viss betydelse för den situation som råder. Precis som Torége med flera (2005: 12) slår fast, väcker det helt klart en nyfikenhet om offentliga aktörers betydelse på lokal och regional nivå när en del orter förblir välmående trots att de saknar alla de rätta strukturella förutsättningarna, eller när två grannkommuner, likartade förutsättningar till trots, kan ha olika ekonomisk utveckling. Det är också svårt att bortse från att regional och lokal tillväxtpolitik sannolikt kommer att få stor betydelse för hur kommunerna och regionerna förmår hantera framtidens utmaningar, oaktat vilka specifika makroekonomiska eller strukturella förutsättningar som råder. Tidigare undersökningar visar också på stora skillnader mellan regioner, inte bara med avseende på hur den regionala tillväxtpolitiken utformats, utan också på hur den nationellt formade tillväxtpolitiken implementeras lokalt och regionalt (Tillväxtanalys 2009).

Till skillnad från traditionell näringspolitik, som i stor utsträckning har handlat om att omfördela ekonomiska resurser i syfte att attrahera en viss typ av verksamhet till en viss typ av lokalisering, syftar modern tillväxtpolitik alltså, som kort berördes ovan, i högre grad till att stimulera förändrat beteende hos vissa målgrupper (Westholm 1999). Det har skett en förskjutning av fokus, från snäv näringspolitik till en bredare innovations- och tillväxtpolitik (t.ex. Persson 2010; Coenen och Moodysson 2009). De insatser som görs är oftast riktade mot en bred grupp aktörer och har en indirekt inverkan på dessa, till skillnad från traditionell (nationellt definierad) näringspolitik som ofta är specifikt inriktad mot exempelvis företagsstöd eller skattesubventioner (Nauwelaers och Wintjes 2002). Den moderna tillväxtpolitiken, exempelvis i form av sådana klustersatsningar som kort berördes ovan, fokuserar *indirekt* på att stärka de ingående företagens prestation genom att *direkt* fokusera på att underlätta samarbete, identifiera och uttrycka gemensamma behov, samt koordinera strategier för att tillgodose dessa behov (Oughton m.fl. 2002). Genom att satsningarna omfattar grupper av aktörer, ibland hela sektorer i en viss region eller kommun, blir de konkreta instrumenten med nödvändighet bredare och mer generella än

om satsningen inriktats mot enskilda företag (Asheim m.fl. 2006). En annan viktig skillnad mellan traditionell och modern regional tillväxtpolitik är att den senare mer uttryckligt bygger på vad som i litteraturen benämns ”triple helix”, alltså direkt samverkan mellan aktörer från såväl offentlig sektor som näringsliv och universitetsvärlden (Etzkowitz och Leydesdorff 2000; Borrás och Tsagdis 2008).

Vi har valt att dela in genomgången av konkreta instrument för att forma ett för den lokala och regionala ekonomin gynnsamt institutionellt ramverk i tre underkategorier som fokuserar på det vi här väljer att kalla för (1) *förutsättningar*, dvs. saker som är svåra att påverka på kort till medellång sikt, (2) *basfunktioner*, dvs. saker som så att säga går ut på att smörja och utveckla det redan befintliga välfärdsuppdraget, och (3) *strategier för ökad attraktionskraft*, dvs. saker som går att påverka på kort till medellång sikt men som ligger utanför det grundläggande välfärdsuppdraget. Konkret handlar det om följande:

*Förutsättningar*, det vill säga sådant som kommuner och regioner på kort och medellång sikt har svårt att påverka. Här handlar det för det första om (a) lagstiftning, policys och regler som formuleras uppifrån, från överstatlig nivå (EU) och nationell nivå, och för det andra (b) regionens och kommunens geografiska läge, det vill säga sådant som avgör hur uppkopplad regionen och kommunen är mot exempelvis central infrastruktur (tillgång till hamnar, flygplatser samt tåg- och vägnät) och de resurser som oftast finns i storstäder och i anslutning till koncentrationer av befolkning och verksamheter. Insatser på detta område tar alltså explicit fasta på det som i tidigare studier beskrivits som platsbundna förutsättningar (Sveriges Kommuner och Landsting 2005). Detta innebär dock inte att de ligger *bortom* den regionala och lokala politikens påverkansfält, men att de i högre grad förutsätter samverkan mellan politik på olika nivåer och att de i högre grad förutsätter långsiktighet. Satsningar på detta område kan vara sektorsspecifika, men oftast har de en mer generell inriktning.

*Basfunktioner*, alternativt det som skulle kunna kallas för ”bred infrastruktur” (se Wetterberg 2000). Framför allt handlar det här om (a) hur väl kommunen och regionen hanterar det grundläggande välfärdsuppdraget, främst kvaliteten på det lokala utbildningsväsendet, barnomsorg och hälsa; (b) den fysiska infrastruktur som ligger inom de lokala och regionala aktörernas påverkansfält (t.ex. vägar, bredbandsanslutningar, mark); (c) den offentliga förvaltningens sätt att förhålla sig till och tolka existerande regelverk så att relationen mellan det lokala näringslivet och kommunen fungerar smidigt/flexibelt, (d) de ledande politikernas och högre tjänstemännens attityder till företag och företagande på platsen, samt (e) det stöd, den service och information, som det offentliga erbjuder företagen på plats. Insatser på detta område tar alltså fasta både på det som tidigare beskrivits som platsbundna förutsättningar och på befolkningens benägenhet och förmåga att påverka tillväxtförutsättningarna. Också dessa satsningar är oftast av generell karaktär, det vill säga de riktas sällan mot en specifik typ av ekonomisk verksamhet.

*Strategier för ökad attraktionskraft*. Här handlar det om den teoretiskt tänkbara repertoar av instrument som offentliga aktörer har till sitt förfogande för att stimulera regional och lokal tillväxt, framför allt genom att locka till sig/attrahera (a) invånare, (b) företagsetableringar, (c) entreprenörer, (d) turister och (e) riskkapital. Hur väl en region eller kommun lyckas med detta är givetvis till stor del avhängigt hur väl det offentliga sköter delar av de basfunktioner och den ”bredare infrastrukturen” som nämndes i punkten ovan. I denna kategori inkluderar vi även den typ av nätverksfrämjande aktiviteter som berörts tidigare. Dessa insatser är alltså mer tydligt inriktade mot att påverka platsens förutsättningar, men de gör det i hög grad ”indirekt” genom att skapa incitament till



förändrat beteende och förändrade attityder. Denna typ av satsningar är också i långt högre grad inriktade mot specifika industrier, exempelvis i form av de klusterstrategier som berörts (Henning m.fl. 2010).

Gemensamt för dessa olika typer av instrument för att stimulera lokal och regional tillväxt är förstås att de kräver ett väl fungerande politiskt ledarskap i kommunen/regionen. Möjligheten att förverkliga de mål som insatserna tar sikte på påverkas i hög grad av faktorer som politisk oenighet och personschismer, saker som inte är helt obekanta i svenska kommuner. De påverkas också av det politiska ledarskapets förmåga att engagera näringslivet i sina insatser, att få dem att se och ta del av den stödstruktur som finns, samt göra tillväxtpolitiken till en integrerad del av medborgarnas kognitiva institutionella ramverk (Moodysson och Zukauskaitė 2011). Det ska med en gång medges att begreppet ”väl fungerande ledarskap” är oprecist och svårångat, och vi får anledning att återkomma till frågan om hur pass användbar variabeln ”politiskt ledarskap” är i konkreta analyser som strävar efter någon form av generella förklaringar till subnationell tillväxt.<sup>2</sup> Men vi kan nog, åtminstone på ett allmänt plan, vara överens om att ett gott ledarskap är en inte helt oviktig förutsättning för en lyckad regional och lokal tillväxtpolitik. Det är också viktigt att ha i åtanke att dessa tre typer av insatser är i mycket hög grad ömsesidigt beroende, både när det gäller möjligheterna att genomföra dem och när det gäller deras effekter/utfall. Det är till exempel meningslöst att locka företag och entreprenörer till en kommun om förutsättningarna och basfunktionerna inte är tillräckligt bra. Och om det behövs insatser för att locka företag till en region är basfunktionerna, givet detta resonemang sannolikt inte tillräckligt bra, åtminstone inte i typfallet. En framgångsrik tillväxtpolitik bör alltså kombinera dessa olika typer av instrument.

## 2.5 Grundläggande utmaningar för tillväxtpolitiken

Innan vi går vidare till en översikt över forskning om förutsättningar och strategier för tillväxt i svenska regioner och kommuner ger vi en principiell, idealtypisk, beskrivning av de grundläggande utmaningar som tillväxtpolitiken har att förhålla sig till.<sup>3</sup> Tanken med denna genomgång är att, innan genomgången av konkreta exempel på specifika tillväxtförutsättningar och regional och lokal tillväxtpolitik, göra läsaren uppmärksam på att förutsättningarna i den aktuella regionen/kommunen är, och måste vara, avgörande för hur tillväxtpolitiken utformas. Litteraturen lyfter fram tre huvudsakliga och typiska problem, eller utmaningar, för regionala och lokala ekonomier. Dessa utmaningar har getts en rad olika etiketter. I denna genomgång har vi valt att beskriva dem i termer av (1) fragmentering, (2) frånvaro av nyckelresurser, och (3) negativ inlåsning (jfr Tödtling och Trippel 2005; Henning m.fl. 2010).

<sup>2</sup> Det är enkelt att vara överens om att ”gott ledarskap” är viktigt för tillväxtpolitiken. Men när innebörden av begreppet ska preciseras, blir det snårigare. I offentliga organisationer sägs det ofta att det är viktigt att ledare är lyhörda, och i nästa mening att det är lika viktigt att vara handlingskraftig och visionär. Men hur förenlig är egentligen den handlingskraftige, visionäre ledaren med den lyhörde och samförståndsinriktade? Så fort faktorn ”gott ledarskap” ska fyllas med precision, blir det knepigt, och vi återkommer till frågan om tillväxtpolitikens dilemma i rapportens slutdiskussion. Men, som sagt, på ett allmänt plan är det lätt att vara överens om att ett gott ledarskap – snarare än ett dåligt – är viktigt för tillväxtpolitiken.

<sup>3</sup> I problembeskrivningen kan det framstå som att de regionala ekonomierna betraktas som isolerade enheter eller slutna system. Det är dock inte vår avsikt. Regionala ekonomier är naturligtvis alltid mer eller mindre uppkopplade mot och beroende av omvärlden.

*Fragmentering* kan utgöra ett problem i regioner eller kommuner där alla nödvändiga resurser för ekonomisk tillväxt redan finns. Det finns en närvaro av starka aktörer och ett för dessa aktörer väl anpassat institutionellt ramverk. Det råder inga problem med befolkningsstrukturen och det kanske till och med finns en väl utbredd entreprenörsanda. Problemet med fragmenteringen uppstår när aktörerna inte är medvetna om varandra och/eller när de inte agerar i samstämmighet med varandra. Den regionala/lokala ekonomin präglas därmed ofta också av en frånvaro av övergripande kollektiv vision och en frånvaro av kollektivt handlande (Rickne m.fl. 2009). Den huvudsakliga utmaningen för den tillväxtpolitiska satsningen i en sådan situation blir att uppnå harmoni i den regionala ekonomin genom att stimulera integration mellan dessa var och en för sig framgångsrika men sammantaget suboptimerade aktörerna (Henning m.fl. 2010). En preliminär koppling till ovanstående genomgång av olika typer av tillväxtpolitiska instrument indikerar i första hand ett utbrett behov av det vi benämner basfunktioner, samt inte minst det som i litteraturen benämns social tillit eller socialt kapital (Cooke och Morgan 1998; Johannisson 2006).

*Frånvaro av nyckelresurser* representerar en helt annan typ av utmaning. I detta fall saknas någon eller några av de centrala resurser som krävs för en väl fungerande regional/lokal ekonomi. Ett exempel är en region med en potentiellt stark industri inom ett visst kunskapsområde, men utan en för detta område passande kunskapsinfrastruktur. Det kan handla om frånvaro av branschspecifik erfarenhetsbaserad kunskap, såväl som mer generell utbildningsbaserad kunskap. Det kan också handla om frånvaro av entreprenörskapsanda och därmed brist på nyföretagande (Johannisson 2006). Ett ännu mer grundläggande problem är naturligtvis den generellt vikande befolkningsutveckling och demografiska omvandling mot en åldrande befolkning som flera svenska regioner upplever idag. Den huvudsakliga utmaningen för tillväxtpolitiken i en sådan situation blir att locka fram nyckelresurser, antingen genom att påverka det regionala/lokala utbudet eller genom att stimulera de regionala/lokala aktörerna att tillgodose resursbehovet genom kontakter med aktörer utanför regionen/kommunen. En preliminär koppling till ovanstående genomgång av olika tillväxtpolitiska instrument indikerar alltså ett utbrett behov av strategier för ökad attraktionskraft, men ofta är detta kombinerat med ett behov av förbättrade basfunktioner.

*Negativ inlåsning* representerar den kanske mest svårhanterade utmaningen för regionala/lokala ekonomier. Problemet kan uppstå när regional specialisering vuxit fram inom en eller flera inriktningar som på lång eller medellång sikt inte har goda tillväxtmöjligheter, men som ändå utgör en viktig del av regionens/kommunens industriella identitet och nuvarande framgång. Det handlar inte nödvändigtvis bara om inlåsning i föråldrad teknologi, utan också om såväl kompetens- som marknadsmässig inlåsning. Inlåsningen kan bero på att alternativ till nuvarande specialisering saknas (eventuellt på grund av fragmentering eller frånvaro av nyckelresurser), men den kan också uppstå om det finns en omedvetenhet i regionen eller kommunen om befintliga alternativ eller en oförmåga att förverkliga dem (Henning m.fl. 2010). Den huvudsakliga utmaningen för tillväxtpolitiken i en sådan situation är att påverka de aktörer som representerar eller stödjer den långsiktigt problematiska specialiseringen att öppna upp för ny inspiration och byta inriktning. En preliminär koppling till genomgången av typiska tillväxtpolitiska instrument indikerar behov av såväl basfunktioner som strategier för ökad attraktionskraft, men det kan också krävas mer omfattande strategier med sikte på regionens grundläggande förutsättningar. Exempelvis kan uppkoppling mot central infrastruktur och tillgänglighet

till befolkningskoncentrationer utanför den egna regionen vara avgörande för förmågan att bryta sådan inlåsning.

### 3 Forskning om tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik på subnationell nivå – en vy över forskningsläget

Nedan görs en genomgång av forskningen om vad som förklarar tillväxt, eller brist därpå, i regioner respektive kommuner. Speciellt fokus riktas mot vad offentliga aktörer kan göra för att stimulera tillväxt. Därefter resoneras vi kring vilka faktorer som tros hämma tillväxt samt den därigenom berörda frågan vad offentliga aktörer bör undvika att göra om det är stärkt tillväxt som är målsättningen.

#### 3.1 Tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik i regioner

Det råder regionala skillnader i tillväxt mellan Sveriges 72 FA-regioner.<sup>4</sup> Föga förvånande är skillnaderna allra störst mellan storstadsregionerna och övriga landet. 87 procent av Sveriges befolkning bor i regioner med mer än 100 000 invånare och endast 22 FA-regioner uppvisade en befolkningstillväxt mellan åren 1990-2008 (Tillväxtanalys 2009). De skillnader i befolkningstäthet som råder tenderar att förstärkas. Också avseende befolkningens åldersstruktur råder stora, och ökande, skillnader. Det är framförallt regioner utanför storstäderna som står inför stora utmaningar i form av en åldrande befolkning vilket i de flesta fall inte beror på en ojämn fördelning av äldre i förhållande till riksgenomsnittet, utan snarare en ojämn fördelning av andra åldersgrupper, i första hand människor i åldern 20-29 år. Denna bild är viktig att ha i bakhuvudet inför diskussionen nedan om regional tillväxtpolitik.

Utvecklingen avseende sysselsättning följer i stora drag samma mönster som befolkningsutvecklingen, alltså en allt högre koncentration där regionens befolkningsmässiga storlek har stor betydelse. Stora regioner har i allmänhet ett mer diversifierat näringsliv och en lägre arbetsställekoncentration. Detta gör stora regioner mindre känsliga för konjunktursvängningar (Lundquist och Olander, 2009). Det är också väl känt att stora (mer befolkningstäta) regioner har bättre förutsättningar för en väl fungerande tjänstesektor, och att tjänstesektorn successivt blivit allt viktigare (relativt tillverkningsindustrin) för den svenska ekonomiska tillväxten. När blicken riktas mot regionalt förädlingsvärde, det som brukar benämnas bruttoregionalprodukt (BRP), återfinns också stora variationer, liksom beträffande arbetsproduktivitet och inkomst per invånare.

När tillväxtpolitiken analyseras är det svårare att ge en generell bild över skillnader och likheter mellan regioner. I viss mån följer variationen i regionalpolitikens inriktning liknande mönster som variationen i den regionala tillväxtens förutsättningar, det vill säga de regioner som har goda förutsättningar förefaller också ha en väl utvecklad struktur för regional tillväxtpolitik. Det är dock svårt att säga något om orsakssambanden, det vill säga om förutsättningarna i första hand är en orsak till eller en konsekvens av hur tillväxtpolitiken bedrivs. Persson (2010) menar att det finns en tendens till mer konserverande åtgärder (sådant som ovan beskrivits som basfunktioner) i små regioner,

<sup>4</sup> FA-region står för funktionell analysregion, en indelning som används i den offentliga statistiken för att avgränsa territoriella enheter inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra tidslödande resor. Ibland används indelningarna arbetsmarknadsregioner (A-regioner) eller lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) i liknande syfte.

medan större regioner oftare satsar på att stimulera framväxt av nya tillväxtområden (det som ovan beskrivits som strategier för ökad attraktionskraft). Detta är i någon mån förvånande med tanke på de förutsättningar för tillväxt som enligt genomgången ovan till stor del hänger ihop med regioners storlek. Det vore på flera sätt mer logiskt för små regioner att satsa på förnyelse och framväxt av nya områden och aktiviteter, medan stora regioner har mer att vinna på konserverande åtgärder. Detta eftersom stora, i bemärkelsen befolkningstäta, regioner redan har den bredd och diversitet som små regioner oftast saknar, samtidigt som det är rimligt att anta att denna bredd och diversitet upprätthålls och återskapas genom mer eller mindre självförstärkande processer (jfr Jacobs 1969; Christopherson och Clark 2007).

Det finns sålunda anledning att misstänka att utformningen av regional tillväxtpolitik inte enbart har med den specifika regionens faktiska förutsättningar för tillväxt att göra, utan i hög grad avgörs av det regionala ledarskapets förmåga att mobilisera och genomdriva insatser. Sådan förmåga antas delvis vara beroende av regionens storlek, vilket torde vara en av de mer centrala bevekelsegrunderna till reformerna av regionnivån som pågått sedan 1990-talets slut.

Utvecklingen tycks alltså ha inneburit en starkare plattform för kommunerna att ta över en del av statens inflytande över tillväxtpolitiken. I praktiken innebär dessa förändringar att regeringen har decentraliserat beslutsmyndighet inom regional planering, infrastruktur och delar av den ekonomiska politiken till regionerna och kommunerna. Vid sidan av ökad handlingskraft gentemot staten har ett centralt motiv varit en strävan att uppnå stordriftsfördelar för tillväxtpolitiken i form av såväl ökade resurser som ökad synlighet, både nationellt och internationellt. Region Skåne är ett intressant exempel på det senare, där många av regionens tillväxtfrämjande satsningar tydligt inriktats mot två av regionens stora städer, Malmö och Lund. Henning m.fl. (2010) ger en översikt över fem skånska klusterinitiativ som samtliga beskrivs som regionala satsningar, samtidigt som de företag och andra organisationer de tar sig för att stödja, möjligen med undantag för livsmedelsindustrin, är koncentrerade till en mycket liten del av regionen. Läkemedelsklustret är i stort sett uteslutande lokaliserat till Lund och Malmö, medieklustret är mer eller mindre begränsat till en stadsdel i Malmö, medan IT-klustret sträcker sig över regionens tre större städer. Genom att driva och beskriva dessa satsningar som regionala projekt istället för lokala framstår de som mer nationellt angelägna än de hade gjort om endast de direkt berörda kommunerna gemensamt format politiken.

Om idén om stordriftsfördelar accepteras, är denna strategi naturligtvis ändamålsenlig. Samtidigt skapar den nya utmaningar för det politiska ledarskapet, framförallt när det gäller legitimitet och acceptans för satsningarna i de delar av regionen som inte direkt berörs (eller upplever att de berörs) av satsningarna, eller ens långsiktigt tror att de är till gagn för dem (jfr Siira 2003). En viktig uppgift för den regionala myndighet som ansvarar för den regionala tillväxtpolitiken, i exemplet Region Skåne, blir därför att samordna och koordinera de olika satsningarna. Detta dels för att motverka fragmentering, dels för att skapa en legitimitet för satsningarna i hela regionen (Oughton m.fl. 2002; Henning m.fl. 2010). Ett sådant arbete förutsätter inte bara ett aktivt engagemang från de olika stödjande organisationer vars aktiviteter ska koordineras, utan också från de företag som är föremål för satsningarna, och, inte minst, regionens kommuner. Det är ju trots allt fortfarande på kommunal nivå som en stor del av den regionala tillväxtpolitiken faktiskt implementeras.

Däremot tycks regionen ha fått ökat inflytande över kommunernas prioriteringar i tillväxtfrågor, bland annat genom sin samordnande roll i arbetet med regionala

utvecklingsplaner (Näringsdepartementet 2007). Regionala myndigheter agerar också allt oftare som samordnande och drivande aktörer i den typ av policysatsningar av triple-helix-modell som tidigare beskrivits, där offentlig sektor interagerar med näringsliv och universitet på mer eller mindre lika villkor och ofta med mer eller mindre lika stora åtaganden i form av ekonomiska och personella resurser. En viktig orsak till att regionala myndigheter tagit på sig denna samordnande roll, utöver deras formella mandat att värna utvecklingen i den egna regionen, är att de har en mer neutral position än exempelvis kommuner som mer uppenbart riskerar att råka i intressekonflikter exempelvis när det gäller fördelning av resurser mellan regionens olika delar (Henning m.fl. 2010).

### 3.2 Tillväxtförutsättningar och tillväxtpolitik i kommuner

Låt oss nu vända blicken mot kommunnivån. Här ska inledningsvis noteras att befolkningsutvecklingen i kommunerna sett olika ut under de gångna decennierna. Ser vi tillbaka till lite äldre siffror, kan det konstateras att hela 163 av landets 289 kommuner visade en klar befolkningsminskning under perioden 1990-2004, 23 stod i princip stilla på samma folkmängd, medan 106 uppvisade en befolkningsökning (Faktablad om kommunernas befolkning 2004). Mot bakgrund av dessa siffror, finns anledning att påminna om att det finns goda skäl att tro att befolkningstillväxten i framtiden kommer att fortsätta att koncentreras mot större, urbana regioner. I en framskrivning av de trender som rådde för 4-5 år sedan, konstaterade exempelvis Sundström och Tingvall (2006) att uppemot 200 kommuner riskerar att krympa, och där hävdades dessutom den politiskt kanske dystra slutsatsen att möjligheten att med politiska medel hejda utvecklingen var små. Mer moderna siffror bekräftar dessa trender. När Tillväxtanalys (2010) förra året gjorde en liknande framskrivning, fann man även här att en fortsatt koncentration till storstadsregionerna var att vänta. Deras andel av rikets totala befolkning tros öka med omkring 3 procentenheter, medan andelen för varje övrig grupp av regioner beräknas krympa. Just befolkningen 20-64 år, alltså den huvudsakliga basen för arbetskraften, beräknades här blir ytterligare koncentrerad till storstadsregionerna jämfört med landet i övrigt.

De skillnader i tillväxtförutsättningar mellan landets regioner som redogjorts för ovan är inte direkt överförbara till kommunerna. Det finns exempel på välmående kommuner också i mindre välmående regioner och vice versa. Samtidigt bör man ha i bakhuvudet att en strukturell orsak till att kommunernas tillväxtpolitik skiljer sig åt är, precis som regionernas, deras storlek. Tidigare forskning har uppmärksammat att det finns tecken på att större kommuner har förmågan att föra en mer aktiv, framåtsyftande tillväxtpolitik än små kommuner. De mindre kommunerna tenderar att vara mer inriktade på att konservera och tillgodose grundförutsättningar som exempelvis infrastruktur och kommunal service (se Persson 2010).<sup>5</sup> Det finns anledning att anta att detta, i likhet med situationen i regionerna, till stor del har att göra med förmåga – alltså resurser – snarare än med reella behov. Delvis som en reaktion på detta har flera kommuner engagerat sig i kommunala samverkansorgan för att förbättra sin förmåga till inflytande gentemot staten och uppnå stordriftsfördelar och större synlighet.

<sup>5</sup> Detta är givetvis en hårdragen, generell bild av läget i de mindre kommunerna som Persson (2010) återger. Som Sundström och Tingvall (2006) påpekar ska man akta sig för att dra alla över en kam, eftersom förutsättningarna för småkommuner kan skilja sig kraftigt åt beroende på, exempelvis, om den lilla kommunen finns i Lappland eller på Västgötaslätten jämfört med om den finns i Stockholmsregionen eller sydvästra Skåne.

Vid sidan av dessa faktorer, som mer eller mindre direkt kan kopplas till kommuners (eller grupper av kommuners) storlek, visar forskningen på en rad andra faktorer som tycks ha betydelse för kommunernas förmåga att bedriva en effektiv tillväxtpolitik. En första faktor som har lyfts fram i debatten, och som typiskt diskuteras i media i samband med publicering av exempelvis årliga rankningar av företagsklimat i olika kommuner, är partipolitisk färg på kommunfullmäktiges majoritet. Det antyds inte sällan att borgerliga kommuner skulle vara mer inriktade på näringslivsfrågor och entreprenörskap, medan de vänsterstyrda tenderar att lägga mer tonvikt vid välfärd och omsorgsfrågor. Det tycks dock finnas anledning att ifrågasätta sådana enkla antaganden, eller åtminstone söka efter mer solid förankring i forskning. Dels är det inte alls säkert att beskrivningen stämmer. Dels är det utifrån en sådan beskrivning svårt att dra några definitiva slutsatser om vad en sådan förmodad skillnad skulle betyda för tillväxt: Såväl entreprenörskap som välfärd och omsorg beskrivs i forskningen som viktiga grundförutsättningar för tillväxt i en kunskapsekonomi (t.ex. Archibugi och Lundvall 2004; Estevez-Abe m.fl. 2001), varför riktningen på orsakspilarna torde vara svårförutsägbara även på det teoretiska ritbordet, när man genererar hypoteser om betydelsen av färg på politiska majoriteter.

Men har inte politiska majoritetsförhållanden betydelse för vilken attityd kommunen har till, exempelvis, tillväxtpolitik? Blickar vi tillbaka till äldre studier, är Jon Pierre (1992: 116) tämligen ensam om att nå slutsatsen att politisk färg avgör inriktning och ambitionsnivå på den lokala näringspolitiken. De flesta som bedrev forskning på det här området under 1980-talet nådde emellertid en motsatt slutsats, det vill säga, de fann att partipolitisk färg *inte* spelar en särskilt viktig roll, åtminstone före 1990 (se Olsson 1995). Så, om nu den ideologiska färgen på kommunfullmäktiges majoritet inte bidrar till att förklara variationer i den lokala tillväxtpolitiken, vilka faktorer spelar då roll?

I den förhållandevis lästräknade litteraturen som behandlar lokal närings- och tillväxtpolitik framhålls typiskt faktorer som på ett eller annat sätt knyter an till begreppet ”politiskt ledarskap” och betydelsen av just *gott* politiskt ledarskap. Den faktor som bedömts vara avgörande i flertalet studier är snarare politisk enighet – mer precis, kompromiss- och samarbetsvilja, och frånvaro av personliga schismer och så kallad ”byapolitik” (se Jacobsson 1989; Henning 1987; Furåker 1984).<sup>6</sup>

Om nu det lokala samarbetsklimatet *de facto* är en så pass viktig faktor för att föra en framgångsrik lokal tillväxtpolitik som den äldre litteraturen gör gällande (som vi ska se längre fram, kan dock hypotesens förklaringskraft ifrågasättas) väcks åtminstone tre intressanta arbetshypoteser till liv: (1) En första är att personliga schismer och så kallad ”byapolitik” tillåts få otillbörligt stort utrymme i mindre kommuner jämfört med stora, och att detta kan förklara varför bristen på politisk enighet kan upplevas som ett större problem för tillväxtpolitiken där. En sådan skillnad mellan små och stora kommuner antyds exempelvis i Erlingsson (2001: 714). (2) En andra är att det är svårare att få ett fungerande samarbetsklimat i kommuner med utpräglad så kallad ”tvåkärnighet”, där konfliktlinjerna kommunalt i mångt och mycket präglas av lokala geografiska frågor och maktkamp mellan två ungefär jämbördiga orter (jfr Nielsen 2003). (3) En tredje tar fasta på att konfliktnivån sannolikt är högre, och förmågan att skapa breda överenskommelser mindre, i förhållandevis fragmenterade kommunfullmäktige, det vill säga, församlingar där antalet

<sup>6</sup> Det finns en litteratur som delvis tangerar temat ”tillväxtpolitik i kommuner” som åtminstone bör nämnas i sammanhanget, nämligen den som handlar om hur kommuner mött och handskats med kraftig ekonomisk nedgång, dvs. kriser, i den egna kommunen, exempelvis i samband med att något företag eller någon viss industri lagts ned (se översikten i Lindberg 2002: 10-12).

partier är relativt sett högt. Argumentet här är att ju fler det är som ska enas om en politisk plattform, ju mer komplext blir förhandlingssystemet, varför också handlingskraften antas försvagas (jfr Sartori 1976; Pierre 1995b; se även Erlingsson 2002). Samtliga tre faktorer torde ha potential att inverka menligt på kompromiss- och samarbetsviljan i en kommun, och givet att ett gott samarbetsklimat är en förutsättning för tillväxt, så torde de även påverka förmågan att driva en god lokal tillväxtpolitik.

En annan viktig faktor som diskuteras i litteraturen, (härrör från en hypotes som bland annat importerats från länderkomparativ forskning), är att ”social tillit”, alternativt ”socialt kapital”, är viktigt för ekonomisk tillväxt (t.ex. Zak och Knack 2001).<sup>7</sup> Inte sällan brukar forskare och samhällskommentatorer härvid åberopa Putnams (1996) forskning om italienska regioner – där skillnader i socialt kapital/social tillit fanns samvariera med ekonomisk tillväxt – som underlag för diskussioner om förhållanden i den svenska lokala och regionala kontexten. Då sägs det just att det ”sociala kapitalet”, alternativt den ”sociala tilliten” är central för svenska kommuners och regioners tillväxtförutsättningar (t.ex. Berggren m.fl. 1998; Pettersson och Sjölin 2002; Torége m.fl. 2005; Johannisson 2006; Lidström 2008; jfr också Ekstedt och Wolvén, red, 2003). Den underliggande mekanismen som länkar samman socialt kapital och tillit, är att så kallad generaliserad/horisontell tillit, det vill säga ömsesidigt förtroende, sänker transaktionskostnaderna: Individer som litar på varandra har också lättare att finna nya samarbetspartner och göra överenskommelser sinsemellan, vilket i sin tur underlättar för människor, organisationer och företag att kopplas samman i olika konstellationer, något som är gynnsamt för bland annat kreativt företagande, och därigenom för tillväxten (se t.ex. Schön i Cameron 2001, epilogen).

Tesen är välargumenterad och får, som sagt, stöd på ländernivå. Emellertid saknas, i princip, rigorösa empiriska studier som verkligen testat huruvida påståendet stämmer på tillväxtvariationen lokalt och regionalt inom Sveriges gränser. Lidström (2008) är den som kanske kommer närmast att pröva en sådan tes med ett brett dataunderlag. Han visar nämligen att medborgarnas tilltro till kommunens politiker och politiska institutioner samvarierar med hur lokala företagare bedömer kommunens företagsklimat: ju större tilltro medborgarna har, desto bättre betyg får kommunens företagsklimat. Pettersson och Sjölin (2002) når en likartad slutsats, dock, ska sägas, med en mycket begränsad pilotstudie av tre skånska kommuner: Gott socialt kapital tycks känneteckna kommuner som har god ekonomisk utveckling och tillväxt. Ett bekymmer med dessa forskningsinsatser är emellertid att samvariationen inte ger oss någon djupare vägledning om kausalitet. Man vet helt enkelt inte om tilltron orsakar det goda företagsklimatet alternativt tillväxten, eller om det förhåller sig tvärtom, att det goda företagsklimatet alternativt tillväxten orsakar tilltron.

---

<sup>7</sup> Notera emellertid att senare studier har ifrågasatt om sambandet mellan socialt kapital och tillväxt på ländernivå verkligen är så robust som det ibland hävdas vara (se Berggren m.fl. 2008).



Detta är ett område som behöver utforskas mer.<sup>8</sup> Förutsättningar finns, och vi återkommer längre fram till ett enklare försök att undersöka sambandet med tillgängliga data. Från tidigare forskning är det nämligen känt att tilltron till politiska institutioner, och den generaliserade tilliten, kan variera kraftigt mellan landets kommuner (exempelvis Lidström och Roos 2010; Sveriges Kommuner och Landsting 2004). Men ur ett policyperspektiv finns här ett svårslösligt problem. Den kritiska frågan är nämligen vilken nytta offentliga aktörer skulle ha av ett resultat som påvisar koppling mellan tillit och tillväxt. För att kunna ge policyrekommendationer måste forskningen nämligen också försöka blottlägga varför medborgarna litar på varandra mer i vissa kommuner och regioner än på andra ställen. Först när vi vet att förtroende och tillit kausalt orsakar tillväxt, samt har en idé om huruvida man över huvud taget aktivt kan påverka förtroende och tillit genom offentliga insatser lokalt, kan forskningen ge offentliga aktörer ledtrådar till vilka åtgärder de kan vidta för att via stärkt förtroende och tillit påverka tillväxten.

Just detta, nycklarna till vilka åtgärder offentliga aktörer kan vidta för att på sikt bidra till en lokal tillväxt, tar oss till naturligt över till frågan om det lokala ledarskapets betydelse. I diskussionen om kommunal utveckling och lokal tillväxt betonas ofta just ”det lokala ledarskapets betydelse” för att bidra till en positiv utveckling. För att ta ett exempel ur litteraturen; när Kommundelelegationen förde dialoger med ett antal kommuner för att finna vad som var avgörande för ett framgångsrikt förändringsarbete befanns just *ledarskapet*, inom såväl politik som förvaltning, ha en avgörande betydelse (jfr Berggren 2010). Som nämndes ovan, rent sakligt råder det nog inga tvivel om att kvaliteten på ledarskapet spelar roll. Emellertid menar vi att man, på ett analytiskt plan, bör förhålla sig kritisk till talet om ”ledarskapets betydelse” när man ska ge sig i kast med empiriska studier på området. För, hur meningsfullt är det egentligen att tala om ledarskapets betydelse på ett abstrakt plan? Om man inte noggrant preciserar vad man avser med termen, riskerar analysen att närmast bli tautologisk och därmed analytiskt otillfredsställande.

Lås oss vara tydliga: Det blir lätt så att kommuner som uppvisar en god ekonomisk utveckling också associeras med ett gott politiskt ledarskap. Men för att denna iakttagelse ska bli analytiskt intressant, måste slutsatsen vara avhängig av att det lokala ledarskapet i en sådan kommun gör någonting *rätt*, och att det just är för att man gör många saker rätt som ledarskapet är avgörande för den goda utvecklingen i kommunen. Termen ”gott ledarskap” blir därför inte särdeles användbar, det pregnanta är snarare *vad* det offentliga ledarskapet i framgångsrika kommuner faktiskt gör. Det intressanta är alltså enligt vår mening vilka instrumenten och åtgärderna som tycks samvariera med en gynnsam lokal utveckling är. Faktorn ”det goda ledarskapets betydelse” blir därför intressant först när man kan slå fast att ett sådant kännetecknas av aktörer som förmår identifiera vilka

<sup>8</sup> För internationell forskning om mekanismer bakom varför tillit kan variera lokalt och regionalt, se exempelvis Putnam (1996) samt Farrell och Knight (2003). I den specifika svenska kontexten finns åtminstone en forskningsinsats som försöker förklara varför tilliten varierar på regional nivå, nämligen Gustafsson och Jordahl (2008). Allmänt vet vi dock, från den länderjämförande forskningen att tillit tycks stärkas av en hög homogenitet i befolkningen, en hög utbildningsnivå och samt en högkvalitativ rättsstat (Berggren och Jordahl 2006), och klart är att de ”skandaler” och ”affärer” som med jämna mellanrum når offentlighetens ljus ute i våra kommuner inte är uppbyggliga för det lokala förtroendet, och i nästa steg, för tillväxtförutsättningarna. Forskning visar nämligen att inslag av korruption och maktmissbruk har klar inverkan på den ekonomiska tillväxten samt bryter ned förtroendet för de politiska institutionerna och de demokratiska processerna. För genomgångar av den här sortens negativa effekter av korruption och maktmissbruk, se t.ex. Bowler och Karp (2004); Jain (2001); Rose-Ackerman (1999: kapitel 1–2) samt della Porta och Vanucci (1997).

instrument, åtgärder och strategier som tycks vara de ändamålsenliga för just den aktuella kommunen vid just den aktuella tidpunkten.

Denna synpunkt tar oss till frågan om det existerande kunskapsläget om vilka *konkreta instrument, åtgärder och strategier* som är associerade med lokal tillväxt. Vad finns då för forskningsbaserad kunskap om detta? Studier saknas inte. Det ska dock sägas att litteraturen på området är, i princip uteslutande, fallstudieorienterad. För att bara ta några exempel ur denna fallstudieforskning finner vi t.ex. en undersökning av Malmös övergång från industristad till kunskapsstad (t.ex. Dannestam 2009; Lisbergh Jensen och Ouis, red. 2008), liknande utveckling i Norrköping (t.ex. Legné 2009; Strömberg 2005), Solnas resa från ”kris- till mönsterkommun” (Nilsson och Granfalk 2005), om ”småföretagens Eldorado”, Gnosjö (Berggren och Brulin 2004), samt en hel antologi med beskrivningar av olika utvecklingsprocesser i kommuner i Norrlands inland (Ekstedt och Wolvén 2003).

Trots att det finns många goda fallstudieinsatser av lokal tillväxtpolitik är det emellertid besvärligt att såväl (i) sammanfatta de instrument de offentliga aktörerna använt för att skapa en gynnsam utveckling (de spretar och är olika till sin karaktär) som (ii) att försöka dra fram några långtgående generella lärdomar från denna litteratur. Det är nämligen metodologiskt knepigt att dra generella slutsatser från fallstudier som valts utifrån ett positivt utfall på den beroende variabeln, det vill säga ”kommuner som haft gynnsam utveckling”, och sedan fråga ”vad har de gjort som andra kan lära sig av?” En ingående systematisk översikt skulle möjligen leda till att vi i slutändan skulle kunna dra fram en lista med ett antal åtgärder som tycks vara gemensamma för de lyckade fallen. Men när vi inte kan jämföra med mindre lyckade fall, vet vi faktiskt inte om det just var dessa åtgärder som var avgörande, eftersom kommuner med mindre gynnsam utveckling mycket väl kan ha gjort likartade saker utan att få samma utfall.<sup>9</sup> Vi nöjer oss därför med att göra läsaren medveten om att det de facto finns en hel del fallstudier, men av såväl utrymmesskäl som substantiella metodskäl, gör vi ingen närmare djupdykning ned i detaljerna från dessa.

Finns det då några generiska, generella verktyg som är tillåtna, och som återkommer i debatten kring lokal tillväxt?<sup>10</sup> Ett vanligt förekommande instrument för att skapa ökad

<sup>9</sup> För att klargöra denna viktiga metodologiska poäng, tjänar ett ytterligare exempel som tydliggörande illustration. 2009 fick SKL-rapporten *Konsten att nå resultat: Erfarenheter från framgångsrika skolkommuner* mycket medialt utrymme, då syftet var att finna vad som kännetecknar framgångsrika skolkommuner. Rapporten fokuserade på åtta framgångsrika kommuner och påstod sig ha identifierat ett antal faktorer som kan leda till framgång. Detta går emot all metodologisk intuition om hur man ska leta efter framgångsfaktorer. Det är knappast rimligt att göra sitt urval på den beroende variabeln (dvs. utgå från de lyckade exemplen), för att därefter se efter vad dessa har gemensamt. Man säger bara något om vad dessa råkar ha gemensamt, inte vad som skiljer dem från de övriga 282 kommunerna. Det kan ju vara så att de relativt sett mindre lyckade kommunerna gör samma saker som de lyckade. Det kan också vara så att det är mer relevant att undersöka vad kommuner ska undvika att göra, snarare än att singla fram vad de bör göra och stirra sig blind på de goda exemplen. Samma gäller förstås forskning om tillväxtpolitik i kommuner. För att kunna dra generella lärdomar krävs en annan forskningsdesign än fallstudier som uteslutande fokuserar på de lyckade fallen.

<sup>10</sup> Här finns anledning att säga några ord om de lagar som reglerar den kommunala tillväxtpolitiken. Här bör framför allt uppmärksammas att kommunerna, i princip, är förhindrade att ge stöd åt enskilda företag enligt Kommunallagen 2 kap, 7; 8. Endast om synnerliga skäl föreligger kan det bli aktuellt för kommunen att ha tillåtelse till att rikta stöd till enskilda näringsidkare – i övrigt är den här typen av selektiva åtgärder exklusivt reserverade för statsmaktens insatser. Möjligheterna för staten att ge direkta stöd till företag styrs i sin tur av EU:s statsstödsregler (artikel 107-109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

attraktionskraft är vad man brukar kalla för ”platsmarknadsföring”, eller på engelska *place branding*, som i allt väsentligt faller under kategorin *strategier för att öka attraktionskraft*. I korthet går platsmarknadsföring ut på att ladda platsen (t.ex. regionen eller kommunen) med ett symbolvärde som attraherar en viss målgrupp. Detta kan förstås ta sig en rad olika uttryck, och de flesta av landets kommuner konkurrerar om invånare, turister, företag och riskkapital med just sådana medel. Dock har värdet av att ägna sig åt platsmarknadsföring ifrågasatts av forskning. Trots att kommunledningarna själva ofta är övertygade om att de egna kampanjerna påverkar individernas flyttmönster, menar exempelvis Niedomysl (2004) att det knappt finns något som tyder på att den här formen av strategier har effekt på framför allt befolkningsökning.

Ytterligare ett exempel på ett återkommande verktyg, eller snarare idé, som tillika tycks ha fått ett visst inflytande på svensk kommunpolitik, är urbanforskaren Richard Floridas (2002) tankar om vad som får städer att utvecklas positivt. Enligt Florida genereras tillväxt från det han kallar ”den kreativa klassen” vilken enligt honom består av människor som jobbar med forskning, teknik, medier, kultur, design, underhållning samt inom de mer avancerade delarna av hälso- och sjukvården. Städer som präglas av öppenhet och tolerans för olika grupper (homosexuella, bohemer, etniska minoriteter och liknande) utgör enligt Florida attraktiva boendemiljöer för människor ur den kreativa klassen. Om sådan miljö, av Florida benämnt ”people’s climate” kan kombineras med gynnsamma förutsättningar för innovationsdriven industri, det Florida kallar ”business climate”, så är manegen krattad för ökad tillväxt. Offentliga aktörer bör därför, enligt Florida och hans anhängare, satsa på de så kallade tre T:na: Teknologi, Talang och Tolerans. I Floridas spår följer en lång rad politiska styrdokument som har tydlig genklang av hans tankegångar. Kommunpolitiker har exempelvis tagit fram strategier för hur de ska locka till sig den kreativa klassen genom att bygga så att de påstått tillväxtskapande bohemerna trivs<sup>11</sup>.

Det finns dock en uppenbar risk att de samband som Florida säger sig hitta övertolkas, och många kritiker varnar för att låta tillväxtpolitiken inspireras för mycket av hans slutsatser. Glaeser (2004) har gjort re-analyser av Floridas data och menar att Florida nog egentligen bara upprepar en gammal sanning inom tillväxtforskningen, att utbildning, och därmed humankapital, är bra för tillväxten. Högutbildade är nämligen i genomsnitt lite mer bohemiska, och mer toleranta mot homosexuella (se också Stenkula och Hansson 2010). Glaesers synpunkter är, i princip, väl förenliga med några av Wetterbergs (2000) mer grundläggande iakttagelser om kommunernas tillväxtpolitiska uppdrag, nämligen att skapa gynnsamma lokala villkor genom att först och främst se till att sköta de egna funktionerna så bra som möjligt, inte minst mer indirekta åtgärder som just rör sådant som barnomsorg, utbildning, hälsovård och kultur.

Det är tydligt att många av de senaste decenniernas recept på hur tillväxt ska åstadkommas har fått utstå kritik. Numera är det allt fler som menar att politiska enheter – såsom stater, regioner och kommuner – inte okritiskt bör anamma modestrategier som för tillfället råkar vara populära instrument för att till exempel åstadkomma tillväxt. Snarare bör man göra en noggrann analys av de egna unika förutsättningarna och anpassa institutionerna och de politiska åtgärderna till vad som faktiskt finns på plats (t.ex. Rodrik 2007; Tödtling och Trippel 2005; Coenen och Moodysson 2009). Ett exempel på en sådan mer renodlad *konkret*

---

*Grundprincipen är att statligt stör inte får innebära en snedvridning av konkurrensen. EU-kommissionen övervakar att dessa statsstödsregler följs av medlemsländerna.*

<sup>11</sup> Ett exempel är Malmös ”Vision Norra Sorgenfri”, Malmö Stadsbyggnadskontor (2006). Ett annat är Ronneby Creative City Initiative, förkortat Ronneby 3T (se Bergh 2008).

satsning på skapande av attraktionskraft är att ta utgångspunkt i och dra nytta av uppmärksamheten kring, exempelvis, en för regionen eller kommunen känd person eller händelse. Det kanske mest uppmärksammade (och möjligen också ur tillväxthänseende mest lyckade) fallet i Sverige är Astrid Lindgrens Värld i Vimmerby (se Jonsson, red, 2010). Anläggningen startades som ett privat initiativ i ganska liten skala i början av 1980-talet. I början av 1990-talet engagerade sig Vimmerby kommun som delägare för att slutligen helt ta över verksamheten i början av 2000-talet. I takt med att verksamheten vuxit och utvecklats har den blivit en allt viktigare del av kommunens satsningar på turismdriven tillväxt.

Vimmerbyfallet är visserligen till sitt utfall i många delar lyckat, men är också valt som illustration eftersom det samtidigt utgör ett av många exempel på något som kan kallas för ”den kommunala tillväxtpolitikens dilemma”. Det är nämligen inte helt okomplicerat för en kommun att engagera sig i den här typen av kommersiell verksamhet. Bland annat fick Vimmerby kommun utstå kritik för att ha drivit en camping och en stugby som ansågs konkurrera ut de privata aktörerna på ett olämpligt sätt, och kommunens ägarintresse i Astrid Lindgrens värld ifrågasattes kraftigt av bland andra *Vimmerby Tidning*. Fallet illustrerar en besvärlig balansgång, en gråzon om ni hellre vill, för vad kommuner kan och bör göra på tillväxtområdet, som angränsar till ett begrepp som ibland används av Svenskt Näringsliv: ”osund konkurrens”. Osund konkurrens anses råda när kommuner (1) bedriver näringsverksamhet där det redan finns en fungerande marknad (och underförstått, bidrar till att få marknaden att fungera sämre), samt (2) när det inte finns en fungerande marknad, där kommunen bestämt sig för att fylla denna marknadsimperfektion genom att bedriva en näringsverksamhet, men där verksamheten i nästa steg håller tillbaka etableringen av privata alternativ. Debatten om ”osund konkurrens” illustrerar avgjort svåra avvägningar som kommuner står inför när de befinner sig i en beslutssituation som innebär att aktivt bedriva någon typ av näringsverksamhet.

Till kategorin ”kommunala tillväxtpolitiska dilemma” hör tveklöst också kommunernas förhållningssätt till Lagen om offentlig upphandling (LOU). När Dagens Samhälle (2009, nr 2) frågade landets kommunstyrelseordförande om deras inställningar till olika lagar som reglerar deras verksamhet, var just LOU den lag som dessa personer ogillar mest. En undersökning som Bergh m.fl. (2009) gjort visar att nästan var tredje högt uppsatt kommunpolitiker säger sig vara beredd att *bryta* mot LOU genom att upphandla lite dyrare och lite sämre varor från en lokal företagare för att gynna det lokala näringslivet. Lojaliteten mot det lokala näringslivet sker dock, som Bergh m.fl. påpekar, åtminstone kortsiktigt, och direkt kännbart, på de lokala skattebetalarnas bekostnad: inköpen blir dyrare jämfört med det externa alternativet, något som omedelbart belastar de lokala skattebetalarna. Men frågan om kommunernas attityd till LOU är långt mer komplicerad än så. Långsiktigt kan sådana beteenden ge fler arbeten lokalt. Man kan även argumentera för att gynnande av lokala leverantörer är mer miljövänligt. Liksom frågan om kommunens engagemang i näringsverksamhet, är det många faktorer som ska vägas in när den offentliga upphandlingens relation till den lokala tillväxtpolitiken diskuteras.

Det finns en uppsjö av ytterligare exempel på liknande tillväxtpolitiska dilemma, där kommunens tillväxtpolitiska målsättningar står i konflikt med lagar och förordningar (för fler illustrationer, se t.ex. Lundin 2010: 87ff).<sup>12</sup> Delar av debatten kring de kommunala

<sup>12</sup> Ett ytterligare sådant exempel uppmärksammades i ett inlägg i Rapport (2011-01-09) som återgav en undersökning där poängen var denna: Det händer tämligen ofta att när kommunens alkoholhandläggare inte bedömer det som lämpligt att ge utskänkningstillstånd till krögare, så

företagen och dess inverkan på den kommunala tillväxten (jfr Dir 2009:81; Erixon 2003), och de kommunala bolagens roll i den lokala ekonomin (t.ex. Hyltner och Velasco 1999; Zetterberg 2000), samt diskussionen om kommunala så kallade ”flaggskeppsprojekt” (jfr Bergh 2008)<sup>13</sup> kan också hänföras till denna kategori. Från vår horisont understryker en diskussion om tillväxtpolitikens dilemman att det finns ett stort antal gråzoner som närmast tangerar att bli ett slags försök till att ta genvägar till tillväxt lokalt. I detta sammanhang finns återigen skäl att påminna om Wetterbergs (2000) enkla, men ack så grundläggande påpekanden. Som vi tolkar hans budskap har all god lokal tillväxtpolitik sin grund i att man först och främst ser till att sköta det grundläggande välfärdsuppdraget på ett så optimalt sätt som möjligt, det vill säga att aktivt arbeta med den lokala infrastrukturen, såväl snävt tolkad (vägar, bredband, mark, etc.) som med den mer vidsträckt tolkningen (barnomsorg, hälso- och sjukvård, utbildning, vuxenutbildning, kultur, etc.).

---

*beslutar politikerna i socialnämnden, av näringspolitiska skäl, att ändå ge ett sådant tillstånd och sålunda köra över tjänstemännen och det på lagen underbyggda beslut de fattat. Var fjärde alkoholhandläggare uppger att kommunpolitikerna, i strid mot lagen, låter näringspolitiska motiv gå före de alkoholpolitiska när dessa krockar.*

<sup>13</sup> Som exempel på dylika projekt nämner Bergh projektet med ostindiefararen Götheborg (som bl.a. seglade på en uppmärksam PR-resa till Kina), bomässan Bo01 i Malmö (från början tänkt som Bo2000), de teknologiskt avancerade trådbussarna i Landskrona som infördes 2003, samt att Tingsryds kommun lanserade begreppet ”Hästriket” och byggde en travbana för att marknadsföra kommunen utåt och bryta den negativa trenden med utflyttning och befolkningsminskning. En liknande diskussion om missriktade kommunala prioriteringar förs av Andréasson och af Jochnick (2010) som skriver att vi idag, paradoxalt nog, kan se stora besparingar i offentliga kärnverksamheter som utbildning, vård och omsorg, samtidigt som kommunerna ”skissar på nya extravaganta satsningar, alltifrån cirkusanläggningar till badhus”.

## 4 Empiriska illustrationer: Vad samvarierar med kommunal tillväxt?

Som vi har sett i forskningsinventeringen ovan, återfinns i den existerande litteraturen en rad faktorer som tros vara avgörande för den kommunala tillväxten. Då det råder brist på kvantitativt orienterade undersökningar på forskningsområdet ämnar vi i detta avsnitt presentera några försök till preliminära analyser av samband mellan tillväxt och de faktorer som brukar framhållas som viktiga för att skapa tillväxt. De läsare som inte är intresserade av den mer ingående redovisningen av datamaterialet och den empiriska analysen som nu följer, rekommenderas hoppa över dessa avsnitt och gå direkt till avsnittet ”Uppsummering”, där resultaten av den empiriska analysen sammanfattas.

### 4.1 Data och analysstrategi

Det är på sin plats att ännu en gång understryka att analysen är tentativ, i synnerhet med tanke på de mått som finns tillgängliga på området. Om man vill arbeta med kvantitativa metoder och statistiska redskap är det besvärligt att finna direkta mått på sådant som det existerande kunskapsläget säger vara förklaringar till kommunal tillväxt. Läsaren bör därför vara medveten om att vi är hänvisade till en rad indirekta mått, vilket givetvis sätter begränsningar för analysen och gör resultaten behäftade med osäkerhet. Därtill är vår analys gjord på data som innefattar en i dessa sammanhang ovanligt kort tidsperiod. Vi ska kort beskriva det material vi arbetat med, och hur det relaterar till teorierna på området.

Vi undersöker olika teoretiskt motiverade variabelers samband med ekonomisk tillväxt genom att i första hand se på en bestämd beroende variabel. Som mått på tillväxt kommer vi primärt att använda oss av den genomsnittliga årliga procentuella förändringen av kommunal BNP mellan 2006 och 2008.<sup>14</sup> Det BNP-mått vi arbetar med hämtas från SCB, och kallas där för BRP, det vill säga Bruttoregionalprodukt, fast nedbruten på kommunal nivå. Måttet beskriver den regionala produktionen och definieras som summan av en kommuns förädlingsvärden.<sup>15</sup> Vi har även upprepat analyserna mot en annan beroende variabel, där tillväxt har definierats som den genomsnittliga förändringen av lönesumma per kommun mellan åren 2006 och 2008 (även det måttet är hämtat från SCB).<sup>16</sup> Syftet

<sup>14</sup> Vi är givetvis medvetna att valet av en sådan kort tillväxtperiod är oortodoxt, och vi hade, för att följa kutymen på forskningsområdet, gärna arbetat med ett längre tidsintervall. Beslutet att välja denna period är emellertid direkt avhängigt tillgången på oberoende variabler, där vi, som snart blir uppenbart, i många fall är hänvisade till indirekta mått som är byggda på enkätstudier som är genomförda 2008. Det handlar dels om Svenskt Näringslivs enkät till företagare som fått ge sin syn på den egna kommunens företagsklimat utefter en rad variabler, och den vi använder oss av här genomfördes alltså 2008. Dels handlar det om Gilljam m.fl. (2010) undersökning av förtroendevalda i landets kommuner som bland annat fått redogöra för sin syn på det lokala näringslivet också under 2008. Då sammansättningen av politiker såg annorlunda ut pre-2006, och då företagarnas uppfattningar ingalunda kan antas vara statiska över en alltför lång tidsperiod, fann vi det – de uppenbara invändningarna till trots – mest rimligt att se närmare på en kort tillväxtperiod, nämligen 2006-2008. Givetvis är avgränsningarna och valen av material inte invändningsfria – men detta är åtminstone en redogörelse av de överväganden som styrte våra vägval.

<sup>15</sup> För mer information om måttet, se

[http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0105/\\_dokument/BRP\\_2011.pdf](http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0105/_dokument/BRP_2011.pdf)

<sup>16</sup> Bruttoregionalprodukt (BRP) är ett mått på det totala värdet av all ekonomisk aktivitet (produktion) i en region. Lönesumma är ett mått på samtliga löneutbetalningar som görs av

med dessa analyser har varit att försäkra oss om att de oberoende variabler vi laborerar med inte slår fullständigt olika på dessa två typer av tillväxtmått. Resultaten av dessa modeller nämns i texten och finns även presenterade i appendix 1.

I analysen har vi valt att använda oss av två separata modeller för att ta reda på om kommunala variationer i en rad viktiga avseenden samvarierar med den kommunala tillväxten. Dessa två modeller innefattar olika uppsättningar av förklarande variabler, så kallade oberoende variabler, som åtminstone på papperet torde ha potential att hänga samman med tillväxten. De oberoende variablerna i den första modellen kan delas in i två kategorier. Den första kategorin av oberoende variabler är sådana som kommunen själv faktiskt torde kunna påverka på kort till medellång sikt, nämligen sådant som hänger samman med kommunens inställning till lokal tillväxt och lokalt näringsliv. Dessa variabler har vi hämtat från det datamaterial som Svenskt Näringsliv har samlat in och som ligger till grund för deras årliga ranking av kommunernas företagsklimat. Variablerna rör de lokala företagens subjektiva upplevelse av kommunens attityd till och beteende gentemot det lokala näringslivet.<sup>17</sup> När det gäller dessa variabler och övriga variabler från urvalsundersökningar som presenteras nedan har vi beräknat medelvärden per kommun och använt dessa medelvärden i våra modeller.

Den andra kategorin av oberoende variabler i den första modellen är sådana som, åtminstone på kort till medellång sikt, måste betraktas som *förutsättningar för tillväxt*. Dessa står därmed, som berördes i denna rapports teoretiska avsnitt, i allt väsentligt utanför de kommunala offentliga aktörernas omedelbara kontroll. Anledningen till att vi inkluderar sådana variabler är att vi vill *kontrollera* för sådana strukturella faktorer. Exempel på sådana variabler är tillgången till infrastruktur och arbetskraft. Här är det svårt med datatillgång som på något precist sätt fångar det vi vill mäta, varför vi är hänvisade till indirekta mått från Svenskt Näringslivs ranking av kommunernas företagsklimat. Mer exakt har vi använt oss av det omdöme kommunerna får av de lokala företagen angående frågor som rör infrastruktur och arbetskraft.<sup>18</sup> Till den här kategorin variabler hör även de som syftar till att försöka kontrollera för geografiskt läge.

Vår andra modell syftar till att belysa sambandet mellan å ena sidan politikernas attityder till företagande och hur den politiska makten ser ut, och å andra sidan den lokala tillväxtens storlek. Även denna modell kan delas in i två kategorier, där den första kategorin består av variabler som avser kommunpolitikernas subjektiva kunskap om, attityd till och engagemang i näringslivsfrågor (variabler som så att säga tjänar som en proxy för kommunpolitikernas

---

*arbetsgivare i en region. Förändring i BRP och lönesumma över tid är alltså två delvis överlappande, men framförallt kompletterande, mått på regional ekonomisk tillväxt. Förenklat kan man säga att BRP är det mått som mäter tillväxt i produktionen medan lönesumman bättre speglar välfärdsutvecklingen i regionen.*

<sup>17</sup> *Här handlar det om sex frågor från Svenskt Näringslivs undersökning som vi menar borde ha potential att kunna fånga dessa saker. Företagarna har fått ge betyg på kommunen i olika avseenden, och i den här modellen handlar det om hur företagen upplever (1) kommunpolitikernas attityder till företagande; (2) kommunala tjänstemäns attityder till företagande; (3) kommunens service till företagen; (4) kommunens tillämpning av lagar och regler; (5) kommunens information till företagen; (6) hur dialogen mellan företag och kommunledning (politiker och tjänstemän) fungerar. Antagandet är att ju högre betyg kommunen får i dessa olika avseenden, desto bättre torde tillväxten lokalt vara.*

<sup>18</sup> *De indirekta mått på kommunens "givna" förutsättningar som vi använder oss av, är de lokala företagens subjektiva upplevelse av tillgången till (1) Vägnät, tåg- och flygförbindelser; (2) Tele- och IT-nät, samt (3) hur tillgången på arbetskraft med relevant kompetens ser ut.*

näringslivsvänlighet). Dessa variabler hämtas från Mikael Gilljam m.fl. (2010) kommunenkät.<sup>19</sup> Den andra kategorin variabler i denna modell rör de politiska förhållandena i kommunerna. Dessa variabler är dels strukturellt givna av valresultatet (politisk färg på majoriteten, växling vid makten respektive fragmentering i fullmäktige), dels – åtminstone teoretiskt och enligt tidigare forskning på området – kan de påverkas av de ledande aktörerna lokalt (det lokala samarbetsklimatet). Data rörande de strukturellt givna faktorerna är hämtade från databasen Kfakta 2010. Variabeln rörande kommunpolitikernas subjektiva bedömningar av huruvida politiken kännetecknas av samförstånd eller partipolitisk konflikt är hämtad från Gilljam m.fl. (2010) enkätstudie.

## 4.2 Analys och resultat

### *Lokal tillväxt 2006-2008 – en överblick*

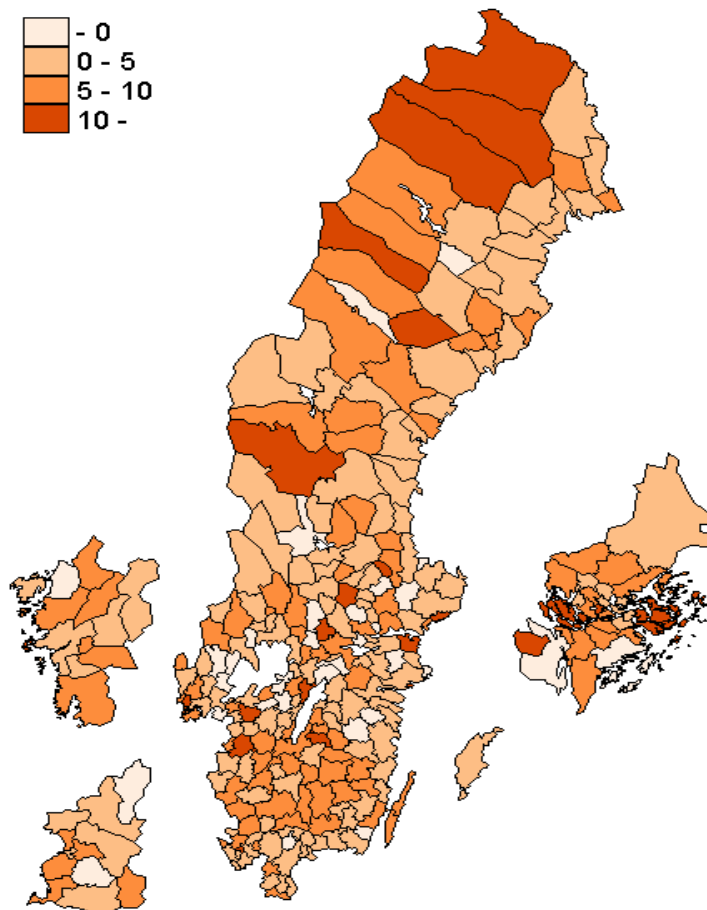
I föregående avsnitt redogjorde vi för studier som visat hur olika delar av landet utvecklas i olika takt. För att inledningsvis ge en överblick och en känsla för variationen i den beroende variabel vi arbetar med här – det vill säga den genomsnittliga årliga procentuella förändringen i kommunal BNP 2006-2008 – ska vi helt kort presentera en karta som fångar denna utveckling kommun för kommun.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Dessa variabler bygger på (1) en fråga om i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna tycker att kommunen aktivt ska stödja företag som vill etablera sig i kommunen; (2) en fråga om i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna tycker att det är viktigt att föra fram företagarnas intressen/åsikter samt (3) i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna tycker att det lokala näringslivet har inflytande över kommunens politiska verksamhet.

<sup>20</sup> För att undvika missförstånd – den här kartan illustrerar alltså tillväxt, BRP-utvecklingen mellan 2006-2008 i de 290 kommunerna. Kartan säger alltså inte något om nivån på det lokala "välståndet", alltså den faktiska BRP-nivån. För den som är intresserad av hur kartan över det lokala välståndet ser ut, hänvisas till Appendix 2.



**Karta 1:** Genomsnittlig årlig förändring av BRP 2006-2008 efter kommun, procent

*Kommentar:* De utbrutna regionerna är Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö.

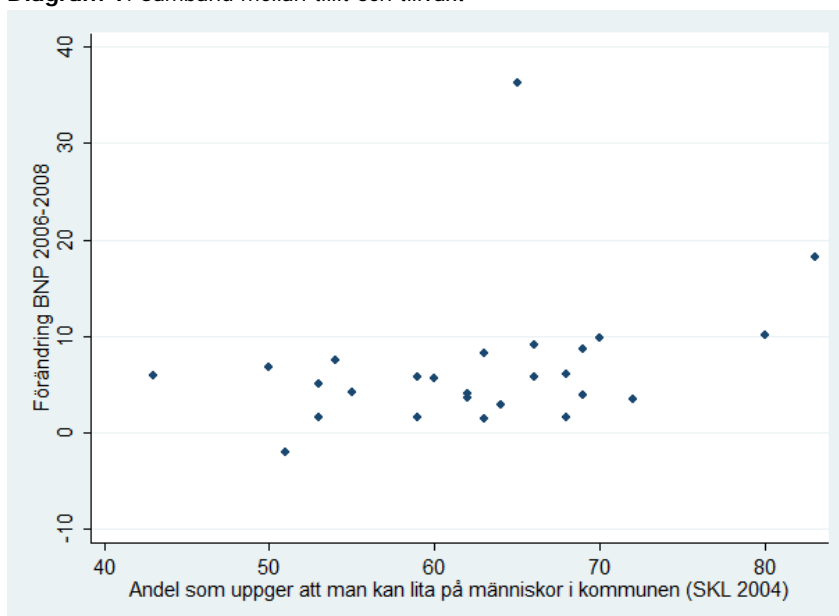
### *Det sociala kapitalets betydelse*

Innan vi går vidare och granskar resultaten av de statistiska modellerna, ska en kort utveckling göras. Inom forskningen är en vanligt förekommande tes att socialt kapital förklarar tillväxtnivån. Därför är det intressant att se närmare på det sambandet. I ett försök att göra detta för de svenska kommunerna låter vi socialt kapital fångas av begreppet ”mellanmänsklig tillit”. Det ska genast sägas att detta är en svårprövad hypotes, eftersom jämförbara data saknas för hela populationen av svenska kommuner. Däremot finns data på mellanmänsklig tillit i ett icke-slumpmässigt urval om 26 svenska kommuner. Att vi har så få observationer för denna variabel är orsaken till att vi inte tar med den i någon av de två ovan nämnda modellerna, utan väljer att resonera lite friare kring frågan med grund i data hämtade från en undersökning som Sveriges Kommuner och Landsting (2004) genomfört.

Låt oss därför kommentera den kanske mest diskuterade förklaringen till tillväxt som återfinns på området, och som ägnades en hel del utrymme i forskningsöversikten ovan – relationen mellan socialt kapital och tillväxt. Då vi endast har 26 observationer för denna oberoende variabel, ser vi bara enkelt och översiktligt på de bivariata sambandsmått vi återfinner. Uppgifterna om mellanmänsklig tillit avser andel svarande som anser att man i allmänhet kan lita på folk i kommunen. Korrelationen mellan tillväxt (skillnaden i BRP

2006-2008) och tillit är 0,33 och är signifikant vid  $\alpha=0,1$ . Sambandet illustreras också i diagram 1 där varje punkt motsvarar en kommun:

**Diagram 1:** Samband mellan tillit och tillväxt



**Kommentar:** De 26 punkterna i diagrammet avser kommuner som ingick i SKL:s undersökningar (2004) och för vilka det därmed finns uppgift om andelen som anser att man kan lita på människor i kommunen. Med tillväxt avses procentuell förändring av BRP mellan 2006 och 2008.

Hur skall diagrammet tolkas? Om vi initialt reserverar oss för att data för tillit samlades in redan 2004, men samtidigt antar att mellanmännisklig tillit inte torde ändras särskilt snabbt, förefaller det finnas en viss, om än svag samvariation mellan ”lokalt socialt kapital” och ”lokal tillväxt”. Dock omgärdas resultatet av osäkerhet. Sambandet är inte signifikant på den vanligen använda 0,05-nivån och materialet kommer dessutom från ett icke-slumpmässigt urval av kommuner. Det krävs fler och mer omfattande studier för att nå ett tydligare svar på frågan, varför en efterlysning efter en mer systematisk datainsamling om den mellanmänniskliga tilliten på lokal nivå är på sin plats.

Det är emellertid värt att påminna om att sambandet, om än svagt, överensstämmer med teorin på området och är konsistent med de fallstudier som tidigare har gjorts. Detta implicerar, som synes, att mellanmännisklig skulle kunna samvariera med tillväxt även ute i de svenska kommunerna. Men vi sitter ändå kvar med två bekymmer. För det första vet vi inte hur det kausala sambandet ser ut – om tilliten är en förutsättning för tillväxt, eller tvärtom. För det andra, om nu den mellanmänniskliga tilliten de facto bidrar till tillväxt, är det ändå inte helt uppenbart hur denna lärdom ska översättas till policyrekommendation då vi inte riktigt vet hur offentliga aktörer bör arbeta för att stärka den mellanmänniskliga tilliten. Vi får anledning att återkomma till denna diskussion i rapportens slutsatser.

#### *Företagarnas upplevelse av kommunens attityder till och engagemang i näringslivet*

Låt oss nu lämna frågeställningen om socialt kapital och se närmare på andra faktorer som tros samvariera med den lokala tillväxten. Vi har alltså tagit fram två separata statistiska modeller. För båda modellerna gäller att det vi analyserar är tillväxt mätt som den genomsnittliga årliga procentuella förändringen i BRP mellan 2006 och 2008, och att

analysobjekten är kommuner. I den första modellen ingår frågor om företagens subjektiva uppfattningar om kommunens attityder till näringslivsfrågor. Frågorna avser uppfattningar om de förtroendevaldas respektive tjänstemännens attityder till företagande, kommunens service till företag, kommunens tillämpning av lagar och regler, kommunens information till företag samt hur företagen upplever att dialogen mellan kommunledningen och näringslivet fungerar. Dessa variabler baseras på Svenskt Näringslivs undersökning om lokalt företagsklimat som genomfördes år 2008. Om vi nu tror att Svenskt Näringslivs mätning av lokalt företagsklimat också säger någonting om kommunens tillväxtpolitik, förväntar vi oss i huvudsak positiva samband mellan tillväxt och företagens subjektiva uppfattningar om kommunen i dessa avseenden. Men vad ger den statistiska modellen för resultat?

**Modell 1:** Samband mellan företagens subjektiva uppfattningar om kommunens attityd till, och beteende gentemot, det lokala näringslivet och tillväxt (genomsnittlig årlig procentuell förändring BRP 2006-2008), OLS

	Bivariata samband	Modell 1a	Modell 1b	Modell 1c
Kommunalpolitikernas attityder till företagande	-0,25 (0,61)	+4,24** (2,15)		+4,45** (2,22)
Kommunala tjänstemäns attityder till företagande	-0,67 (0,68)	-2,67 (2,71)		-3,64 (2,78)
Kommunens service till företagen	-0,76 (0,71)	-0,25 (3,00)		+0,05 (3,12)
Kommunens tillämpning av lagar och regler	-0,91 (0,82)	-1,20 (2,09)		-0,17 (2,13)
Kommunens information till företagen	-0,94 (0,71)	-1,74 (2,18)		-2,04 (2,27)
Dialog mellan företag och kommunledning (politiker och tjänstemän)	-0,66 (0,63)	+0,03 (2,34)		+1,15 (2,51)
Storstad	+0,32 (0,63)		+0,92 (0,68)	+0,86 (0,75)
Glesbygd	+1,28 (0,78)		+0,99 (0,88)	+0,79 (0,91)
Vägnät, tåg- och flygförbindelser	-0,14 (0,40)		+0,45 (0,58)	+0,55 (0,58)
Tele- och IT-nät	-0,52 (0,79)		-0,19 (1,16)	-0,24 (1,21)
Hur är tillgången på arbetskraft med relevant kompetens?	-2,77** (1,13)		-3,30** (1,46)	-4,20** (1,66)
Justerad förklaringsgrad (adj R <sup>2</sup> )	-	0,00	0,02	0,02
Antal observationer	290	290	290	290

*Kommentar:* I tabellen presenteras ostandardiserade regressionskoefficienter från vanliga linjära regressionsmodeller (OLS), inom parentes anges standardfel. Den första kolumnen avser bivariata regressionsmodeller för respektive oberoende variabel där endast den ingår. Signifikanta effekter är markerade enligt följande: \*=signifikant på 0.1-nivån, \*\*=signifikant på 0.05-nivån och \*\*\*=signifikant på 0.01-nivån. Variablerna hämtade från Svenskt Näringslivs undersökning har en svarsskala som går från 1 till 6 där ett högre värde innebär ett mer positivt omdöme. I modellerna har medelvärden per kommun använts. För mer information kring undersökningen se <http://foretagsklimat.svensktnaringsliv.se/>. Variablerna avseende storstad respektive glesbygd är variabler som avser om kommunen tillhör dessa kategorier respektive kategorier eller inte (dummyvariabler)

Den statistiska modell som vi använder oss av är en vanlig linjär regressionsmodell (OLS). I tabellen ovan presenteras de koefficienter som beräknats på så vis. Tabellens första kolumn visar det bivariata sambandet mellan respektive oberoende variabel och den beroende variabeln, eller annorlunda uttryckt har vi för var och en av de oberoende variablerna anpassat en modell där endast den variabeln ingår som förklarande variabel. I den andra kolumnen redovisas koefficienter där alla de oberoende variabler som avser kommunen näringslivsattityd ingår samtidigt (modell 1a). Därefter följer en kolumn där en

modell med våra kontrollvariabler kring infrastruktur och geografiskt läge ingår (modell 1b), och slutligen återfinns hela modellen (modell 1c) i den sista kolumnen.

När vi studerar de bivariata sambanden kan vi konstatera att av de ovan nämnda frågorna avseende företagarnas syn på kommunens attityd till näringslivsfrågor är det *ingen* som har något signifikant samband med vårt tillväxtmått. Men när vi inkluderar dem i en och samma modell har en variabel en signifikant effekt. Det sambandet gäller variabeln ”kommunpolitikernas attityd till företagande” och indikerar att ju mer företagarna upplever att kommunpolitikerna har en god attityd till företagandet, desto högre är tillväxten. Det är ett samband i den förväntade riktningen, och talar alltså för att ju mer näringslivsvänligt det lokala politiska ledarskapet är, desto gynnsammare tillväxtutveckling kan kommunen få. Men notera att det också är det enda signifikanta sambandet. Detta kan förstås tolkas som ganska nedslående nyheter för Svenskt Näringslivs företagsklimatundersökning. Om företagarnas subjektiva uppfattningar om kommunens näringslivsklimat ska ha någon genklang i verkligheten, förväntar vi oss att ett gott omdöme om kommunens attityd till näringslivet också samvarierar med tillväxt även i andra avseenden än bara politikernas attityd till företagande.

Som nämnts ovan har vi i vår första modell även inkluderat en mindre uppsättning kontrollvariabler. De är variabler som avser sådant som är svårare för kommunen att påverka, åtminstone på kort till medellång sikt. Dessa variabler innefattar företagarnas uppfattningar om infrastruktur i form av dels väg- och tågnät, dels i form av tele- och it-nät. Vi har även inkluderat en fråga om företagarnas syn på tillgången till kvalificerad arbetskraft, alla hämtade från Svenskt Näringslivs företagsklimatundersökning. Vi har även inkluderat kontrollvariabler för kommunens geografiska läge. Detta har vi gjort genom en variabel som avser om kommunen enligt Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning tillhör någon av grupperna storstad, större städer eller förorter. Vi har även med en variabel som avser om kommunen enligt samma indelning klassas som en glesbygdskommun.<sup>21</sup> Både när vi ser till dessa variabelers samband med tillväxt var för sig (bivariat) och sammantaget är det endast en variabel som har ett signifikant samband. Det består i ett negativt samband mellan lokal tillväxt och företagarnas uppfattning om tillgång till kvalificerad arbetskraft. Detta är väntat, då god tillväxt torde innebära stor efterfrågan på kvalificerad arbetskraft och, således, en upplevd brist på densamma. Ingen av de övriga kontrollvariablerna har något statistiskt säkerställt samband med vårt tillväxtmått.

Vad händer då när vi studerar alla variabler i vår första modell samtidigt? Det framgår av den sista kolumnen i tabellen ovan. Företagarnas subjektiva uppfattning av kommunpolitikernas attityd till företagande har fortfarande ett signifikant samband med tillväxt och effekten är ungefär av samma storlek som i modellen utan kontrollvariabler. De övriga variablerna avseende kommunens näringslivsattityd är fortfarande inte signifikanta. Även när det gäller kontrollvariablerna är förändringarna små i förhållande till vad vi sett tidigare: det är bara tillgången till arbetskraft som har ett signifikant samband med tillväxt och styrkan på sambandet har inte förändrats så mycket.

Sammantaget är det alltså få variabler i vår första modell som har ett statistiskt säkerställt samband med vår tillväxtvariabel. Det bör även lyftas fram att modellens förklaringsvärde är i stort sett obefintligt (det justerade R<sup>2</sup>-värdet ligger på 0,02 för den sammantagna modellen), vilket innebär att modellens variabler inte alls lyckas förklara den skillnad i

<sup>21</sup> För en beskrivning av SKL:s kommungrupper och hur olika kommuner har klassificerats se <http://www.skl.se/web/Kommungruppsindelning.aspx>

tillväxt som finns mellan olika kommuner. Om samma analys upprepas med förändring av lönesumma istället för förändring av BRP som beroende variabel framträder i stort sett samma mönster. Den tydligaste skillnaden är att våra kontrollvariabel avseende om kommunen är att betrakta som en glesbygdskommun eller inte får ett starkare genomslag i form av signifikant negativt samband mellan glesbygdskommun och tillväxt. Effekten är dock liten och i övrigt är resultaten mycket lika vad vi sett då vi har studerat samband med avseende på BRP.

#### *Politikens inverkan på lokal tillväxt*

Vår andra modell syftar till att belysa sambandet mellan å ena sidan politikernas attityder till företagande och hur den politiska makten ser ut, och å andra sidan tillväxtens storlek. Även denna modell kan delas in i två kategorier där den första kategorin består av variabler som avser kommunpolitikernas subjektiva kunskap om, attityd till och engagemang i näringslivsfrågor. Mer konkret gäller frågorna politikernas syn på att aktivt stödja företag som vill etablera sig i kommunen, vikten av att föra fram företagares intressen/åsikter samt på hur stort inflytande det lokala näringslivet ska ha på kommunens politiska verksamhet.

**Modell 2:** Samband mellan politikernas attityder/den politiska makten och tillväxt (genomsnittlig årlig procentuell förändring BRP 2006-2008), OLS

	Bivariata samband	Modell 2a	Modell 2b	Modell 2c
Lokalpolitiska förslag (stödja företag)	-0,00 (1,24)	+0,07 (1,32)		-0,65 (1,36)
Representationsfokus (företagare)	+0,20 (1,67)	+0,14 (1,79)		+0,73 (1,82)
Kommunala aktörers inflytande (det lokala näringslivet)	+0,16 (0,49)	+0,16 (0,49)		+0,16 (0,51)
Antal partier i fullmäktige 2006	-0,09 (0,23)		-0,12 (0,24)	-0,09 (0,24)
Borgerlig majoritet efter valet 2006	0,88 (0,54)		+0,54 (0,60)	+0,59 (0,62)
Politisk stabilitet (samma parti har haft posten som ks-ordf 1999, 2003 och 2007)	+1,54** (0,78)		+1,31 (0,85)	+1,45* (0,87)
Konflikt eller konsensus	-0,10 (0,18)		-0,14 (0,18)	-0,17 (0,18)
Justerad förklaringsgrad (adj R <sup>2</sup> )	-	0,00	0,01	0,00
Antal observationer	290	290	290	290

*Kommentar: I tabellen presenteras ostandardiserade regressionskoefficienter från vanliga linjära regressionsmodeller (OLS), inom parentes anges standardfel. Den första kolumnen avser bivariata regressionsmodeller för respektive oberoende variabel där endast den ingår. Signifikanta effekter är markerade enligt följande: \* = signifikant på 0.1-nivån, \*\* = signifikant på 0.05-nivån och \*\*\* = signifikant på 0.01-nivån. Variabeln "Lokal politiska förslag" baseras på politikers intervjuvar avseende inställningen till att aktivt stödja företag som vill etablera sig i kommunen. Svartalternativen gick från 1 till 5 där 1 motsvarade mycket dåligt förslag och 5 motsvarade mycket bra förslag. Variabeln "Representationsfokus" baseras på politikers intervjuvar kring hur viktigt de personligen i egenskap av fullmäktigeledamot anser det vara att föra fram företagarnas intressen/åsikter. Svartalternativen har kodats från 1 till 4 där 1 motsvarade helt oviktigt och 4 mycket viktigt. Variabeln "Kommunala aktörers inflytande" baseras på politikers svar på frågan om hur stort inflytande det lokala näringslivet har över kommunens politiska verksamhet. Svartalternativen gick från 0 till 10 där 0 motsvarade inget inflytande alls och 10 motsvarade mycket stort inflytande. Variabeln "Konflikt eller konsensus" baseras på politikers svar på frågan "Hur skulle du vilja beskriva det politiska arbetet i din kommun? Kännetecknas arbetet i huvudsak av samförstånd eller i huvudsak av partipolitiska konflikter?" Svartalternativen har kodats 0 (=i huvudsak av partipolitiska konflikter) till 10 (=i huvudsak av samförstånd). För samtliga variabler baserade på politikers intervjuvar har medelvärden beräknats per kommun och sedan använts i modellerna.*

Som framgår av tabellen ovan har ingen av dessa variabler avseende politikernas attityder till företagande något signifikant samband med vårt tillväxtmått. Det gäller oavsett om vi studerar dem bivariat, tillsammans eller i vår sammantagna modell där vi även inkluderar vår andra kategori bestående av variabler som avser den politiska makten. Variablerna avseende den politiska makten innefattar: antal partier i fullmäktige efter valet 2006, om det var en borgerlig majoritet som styrde i fullmäktige efter samma val och om samma parti har haft ordförandeposten i kommunstyrelsen efter valen 1998, 2002 och 2006. Syftet med den sistnämnda variabeln är att få ett mått på politisk stabilitet.

Förutom dessa variabler ingår även fråga om samarbetsklimatet i kommunen. I Gilljam m.fl:s (2010) enkät ombads kommunala företrädare ta ställning till frågan: "Hur skulle du vilja beskriva det politiska arbetet i din kommun? Kännetecknas arbetet i huvudsak av samförstånd eller i huvudsak av partipolitiska konflikter?" Ju lägre konfliktnivåer (dvs. ju närmare 0), desto högre tillväxt förväntas. Så vad ser vi? Låt oss bara kort upprepa att i äldre forskning om lokal näringslivspolitik och lokal tillväxt, återkommer slutsatsen att det som bäst förklarar tillväxten lokalt är närvaron av ett gott samarbetsklimat. Men stämmer då detta? Nej, vi kan i alla fall inte se det. Variabeln saknar signifikans. Tvärtom vad tidigare forskning hävdar och vad många ledande aktörer ofta återkommer till, saknas samband mellan graden av upplevd konsensus bland de förtroendevalda och tillväxtnivån i kommunen. Detta är ett i högsta grad intressant tentativt resultat som går på tvärs med det etablerade kunskapsläget på forskningsområdet.

Den enda av de variabler som avser politisk makt som har ett nämnvärt samband med vårt tillväxtmått är den som avser politisk stabilitet, och det är i den sammantagna modellen endast på en signifikansnivå på 0,10 (en nivå som vanligen inte brukar betraktas som signifikant). Sambandet är dock i den förväntade riktningen, dvs. högre grad av stabilitet ger högre tillväxt. Sammantaget har vår andra modell, i likhet med vår första, en i stort sett obefintlig förklaringsgrad. Inte heller de variabler vi har testat i den här modellen har alltså någon förklaringskraft med avseende på tillväxt. Om vi upprepar vår andra modell men istället väljer förändring av kommunens lönesumma som beroende variabel uppstår samma mönster, eller vi kanske borde säga brist på mönster. Visserligen har ett par av variablerna avseende politikernas syn på näringslivet en viss effekt om vi ser till de bivariata sambanden, men det försvinner så fort vi kontrollerar med andra variabler. Resultatet av den sammantagna modellen liknar de resultat vi såg när vi använde BNP-måttet som beroende variabel (se appendix 1).

### 4.3 Uppsummering

Med den empiriska analysen ovan har vi haft som ambition att komplettera litteraturöversikten med ett försök till att se om faktorer som bedöms vara viktiga för lokal tillväxt också samvarierar vid en närmare granskning med kvantitativa tekniker. Då

litteraturen på områden har en uppenbar slagsida mot fallstudier, i synnerhet av lyckade fall, ser vi ett behov av att åtminstone tentativt undersöka om några intressanta resultat kan återfinnas med ett mer omfattande material.

Utan omsvep ska erkännas att analysen omgärdas av en hel del osäkerhet, då kvaliteten på den datamängd vi valt att arbeta med sannolikt är långt ifrån optimal. För det första: I stor utsträckning är vi i händerna på olika perceptionsmått – dels rörande hur företagarna bedömer kommunens beteende och attityd gentemot det lokala näringslivet, dels rörande hur politikerna själva ser på näringslivsfrågor i den aktuella kommunen.<sup>22</sup> För det andra: Dessa perceptionsmått är insamlade under 2008, och det är i dagsläget bara fram till 2008 som mått finns på så kallad ”kommunal BNP” (BRP). Därför har vi också avgränsat oss till en måhända oortodox beroende variabel – förändringen i kommunal BRP mellan 2006-2008. Idealt hade vi önskat analysera tillväxten över en längre tidsperiod, men vårt beroende av perceptionsmått från 2008 gör det ytterst besvärligt att motivera att vi undersöker en längre tidsperiod. Dessa begränsningar i datamaterialet kan bidra till att förklara de något nedslående resultaten, där vi finner knappt några signifikanta variabler och nästan obefintliga förklaringsgrader.<sup>23</sup>

Reservationerna till trots, finns ändå ett par resultat som förtjänar en kortare diskussion. Som ett slags pilotstudie betraktad anser vi att resultaten kan tjäna som goda utgångspunkter för en fördjupad reflektion om vad offentliga aktörer kan göra för att stärka lokal tillväxt. De utgör dessutom något att förhålla sig till för kommande kvantitativt orienterade studier om lokal tillväxt. *För det första* finns det indikationer på ett visst samband mellan socialt kapital och tillväxt i kommuner, ett resultat som väcker frågan huruvida det finns något som lokala aktörer kan göra för att själva påverka det lokala sociala kapitalet. *För det andra* att företagarnas subjektiva upplevelse av kommunpolitikernas attityder till företagande har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten, ett resultat som väcker frågan om i vilken utsträckning det är önskvärt att aktivt – genom exempelvis riktade utbildnings- och informationsinsatser – försöka påverka lokala förtroendevaldas syn på företagande och lokalt näringsliv. *För det tredje* att politisk stabilitet har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten, vilket är ett svårtolkat resultat då det – med vårt angreppssätt – är omöjligt att veta om det är den politiska stabiliteten som förklarar tillväxten, eller om det är förmågan hos just de aktuella majoriteterna att generera lokal tillväxt som fått dem återvalda. Slutligen, och *för det fjärde*, att den variabel som – förutom socialt kapital – oftast återkommer som förklaring till framgångsrik tillväxtpolitik, nämligen det lokala samarbetsklimatet, inte alls samvarierar med tillväxt i våra modeller. Ur ett normativt perspektiv är måhända det sistnämnda resultatet upplyftande, då de demokratiska implikationerna av att samarbetsklimat är en förutsättning för tillväxt nog är något dystra.

<sup>22</sup> *Det förtjänar dessutom att påpekas att de medelvärden vi har använt oss av har en viss osäkerhet även om vi här har betraktat dem som fixa.*

<sup>23</sup> *En mer forskningssociologisk reflektion i sammanhanget är att bristen på tillförlitliga data på lokal nivå för sådant som mäter tillväxt och sådant som skulle kunna förklara tillväxt, skulle kunna bidra till att förklara varför fallstudier dominerar forskningsområdet och därför också begripliggöra avsaknaden av kvantitativa studier som gör anspråk på att förklara tillväxtvariation i svenska kommuner.*

## 5 Slutdiskussion: Vad kan och bör offentliga aktörer göra?

Som framgått av genomgången av tidigare forskning, liksom de tentativa empiriska illustrationerna, är lokal och regional tillväxtpolitik ett komplicerat område. Det gäller i två avseenden: För det första, för forskare att studera, och för det andra, för de offentliga aktörerna att konkret bedriva.

En stor del av den tidigare forskningen har inriktats mot att försöka reda ut vad som kan göras på *regional* administrativ nivå för att främja ekonomisk tillväxt, samtidigt som det svenska samhället är konstruerat på ett sådant sätt att huvuddelen av det politiska mandatet att verkligen påverka förutsättningarna för samhällets olika aktörer – individer såväl som företag – är fördelat mellan *central* (nationell) och *lokal* (kommunal) nivå. Den *centrala* nivåns manöverutrymme, och konsekvenserna av olika typer av vidtagna strategier och inrättade institutioner, är relativt väl utforskat, dels inom den så kallade ”varieties of capitalism”-litteraturen där en grundläggande skillnad görs mellan ”liberala” respektive ”koordinerade” marknadsekonomier (Hall och Soskice 2001), dels inom huvudsakligen nationalekonomisk litteratur där det otvetydigt tycks vara så att institutioner som regleras nationellt är avgörande för tillväxten, framför allt gäller det kvaliteten på rättsstaten, att ha en effektiv offentlig byråkrati, väldefinierade äganderätter, frånvaro av korruption och maktmissbruk samt ekonomisk frihet (se exempelvis Doucouliagos och Ulubasoglu 2006; Waldenström 2003; Berggren 2003; Abdiweli 2003)

Den *regionala* nivån behandlas utförligt inom ramen för bland annat regionala innovationssystem och liknande ansatser, främst drivna av forskare inom discipliner som ekonomisk geografi och samhällsplanering (t.ex. Asheim 1996; Cooke 2000), och man får allmänt lov att säga att kunskapen om den regionala nivåns roll och betydelse är tämligen väl utforskad i den svenska kontexten (se exempelvis översikterna Erlingsson 1999; Johansson 1995; Karlsson 1994). Litteraturen är emellertid något mer svepande beträffande institutionella skillnader mellan olika regioner och vilken betydelse detta kan ha för tillväxten, men betonar ändå att faktorer som exempelvis socialt kapital, entreprenörsanda och offentlig sektors grad av engagemang i näringslivsfrågor skiljer sig åt, och att dessa skillnader skulle kunna utgöra delförklaringar till de skillnader i ekonomisk tillväxt som råder.

Den *lokala* nivåns förutsättningar och begränsningar avseende tillväxtpolitik är däremot, menar vi, förhållandevis förbisedda i den existerande litteraturen. Vår inventering visar att det skedde viss forskning på detta område i början och mitten av 1990-talet, men att det därefter är tunnslätt med systematiska studier i den svenska kontexten.<sup>24</sup> Visserligen har ett inte oansenligt antal fallstudier som allmänt beskrivs som lyckade tillväxtexempel presenterats, där publicering har närmast uteslutande skett på svenska.<sup>25</sup> Men, som vi har

<sup>24</sup> Det ska emellertid understrykas att denna litteratur, som har mellan 10-30 år på nacken, väldigt sällan har en direkt fokus på att förklara just ”lokal tillväxt”; utan har mer allmänt behandlat ”lokal näringspolitik”, alternativt, hur kommunledning har försökt hantera tunga kriser vid exempelvis företagsnedläggningar. Allmänt saknas alltså ambitioner att förklara variationer i tillväxtnivåer.

<sup>25</sup> Det ska påpekas att vi här avser litteratur som tydligt haft ett fokus på lokal tillväxtpolitik- och tillväxtförutsättningar. Litteratur om hur orter och kommuner hanterat kriser och



argumenterat för ovan, finns ett inneboende bekymmer med studier som enbart väljer fall utifrån ett lyckat utfall på den beroende variabeln, det vill säga, har en unik fokus på kommuner som i olika avseenden betraktas som lyckade, framgångsrika exempel. Kort sagt, det är i hög grad problematiskt att ge policyrekommendationer från ett forskningsområde som inte samtidigt har haft blicken riktad mot fall som haft mindre lyckade utfall. Det finns helt klart ett behov av mer forskning, mer och bättre datainsamling och bättre systematik på forskningsområdet ”förklaringar till ekonomisk tillväxt i svenska kommuner”.

Ett bekymmer med forskningsområdet som helhet – det vill säga, som täcker in både regioner och kommuner – är att en stor del av de studier som överhuvudtaget presenterar någon form av policyimplikationer i anslutning till resultatredovisning och slutsatser, stannar vid att konstatera saker som att regional och lokal tillväxtpolitik bör fokusera på att förändra det institutionella landskapet, ta hänsyn till industriella och kontextuella skillnader, samt att sträva efter ökat förtroende mellan medborgarna i regionen. Vidare finns en stark fokusering på att skapa incitament och reducera barriärer för förändrat beteende. Den typen av råd är naturligtvis obestridliga och tycks väl grundade i forskning, men samtidigt besvärliga att omsätta i konkret handling och praktiskt fördd politik.

Bland annat mot den bakgrunden har vi i denna rapport gjort ett försök att precisera olika typer av tillväxtpolitiska instrument som kan implementeras på lokal och regional nivå för att förändra det institutionella landskapet i en för den lokala och regionala ekonomin gynnsam riktning. Vi gör en skillnad mellan det vi kallar *förutsättningar*, *basfunktioner* och *strategier för ökad attraktionskraft*. Vi har också gjort ett tentativt empiriskt nedslag i syfte att utreda i vilken mån de åtgärder som enligt den teoretiska litteraturen antas ha samband med den lokala och regionala tillväxten verkar ha det också i verkligheten.

Låt oss därför inleda med ett måhända nedslående konstaterande. Utifrån genomgången av tidigare forskning, och den egna om än så tentativa empiriska analysen, är det svårt att säga i vilken utsträckning lokal och regional tillväxtpolitik verkligen påverkar tillväxten, det vill säga i vilken mån det i praktiken spelar roll vilka strategier lokala och regionala politiker vidtar och hur väl de lyckas med att genomdriva dessa. Givet våra reservationer kring kvaliteten på de data vi har haft att arbeta med, tycks sambanden mellan å ena sidan vad forskningen menar vara en sund tillväxtpolitik och å andra sidan faktisk prestation i form av ekonomisk tillväxt, i många fall inte är särskilt starka. De resultat som förtjänar att lyftas fram är (1) en indikation på ett positivt samband mellan socialt kapital och tillväxt i kommuner; (2) att företagarnas subjektiva upplevelse av kommunpolitikernas attityder till företagande har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten; (3) att politisk stabilitet har ett visst positivt samband med den lokala tillväxten, och (4) att den variabel som – förutom socialt kapital – oftast återkommer som förklaring till framgångsrik tillväxtpolitik, nämligen det lokala samarbetsklimatet, inte har någon förklaringskraft i våra modeller.

Vår empiriska analys kan vid första anblick tolkas som att politiken är mer eller mindre verkningslös och att lokal tillväxt drivs av faktorer helt utanför de lokala offentliga

---

*omställningsprocesser är, som Henrik Lindberg (2002) uppmärksammar, ingalunda någon större bristvara. Denna litteratur har uppenbara beröringspunkter med det forskningsområde som uppmärksammas i rapporten, men av avgränsningsskäl hänvisar vi läsaren vidare till den översikt som återfinns i Lindbergs bok och den litteratur som där refereras. Emellertid gäller för denna litteratur samma sak som för övrig litteratur som tangerar området: den tycks huvudsakligen fallstudieorienterad och den arbetar inte omedelbart med ”lokal tillväxt” som beroende variabel.*

aktörernas kontroll. En annan tolkning skulle kunna vara att vi i analysen inte har lyckats isolera orsakssambanden, alltså att vi på basis av kvaliteten på den datamängd vi varit hänvisade till inte fullt ut kan besvara frågan om sambandet mellan lokal och regional tillväxtpolitik och lokal och regional tillväxt. Den sanna tolkningen skulle sannolikt kunna vara en kombination av dessa tre alternativ. Detta ska inte betraktas som ett renodlat misslyckande, men det är en påminnelse om att man bör vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser utifrån de empiriska resultat som vi har presenterat. Några tendenser framstår dock som starkare än andra och förtjänar därför att kommenteras. Även om resultaten omgärdas av osäkerhet, utgör de ändå ett gott avstamp för en konstruktiv och öppen diskussion avseende vad tillväxtpolitik på lokal och regional nivå allmänt bör fokusera på för att uppnå goda resultat, samt vad den bör undvika att använda offentliga medel till. Vår analys understryker också behovet av fler undersökningar som ger tillförlitliga data på kommunal nivå kring dessa frågeställningar. Detta är en förutsättning för att kunna pröva de hypoteser som den mer fallstudieinriktade forskningen har gett upphov till.

Så, vilka implikationer har då vår analys? I linje med tidigare forskning på området, ser vi indikationer på ett samband mellan tillit mellan medborgarna (socialt kapital) och den lokala ekonomiska tillväxten, vilket är ett resultat som förtjänar en lite utförligare diskussion. Emellertid måste vi vara försiktiga, då sambandet endast undersökts för ett begränsat urval av landets kommuner. Dessutom är det svårt att se vilken omedelbar policyrelevans resultatet har, då forskningsläget fortfarande är splittrat avseende svaret på frågan hur socialt kapital uppstår och om offentliga aktörer har några instrument till sitt förfogande för att stärka detsamma. Det finns ingen ”quick fix” i dessa avseenden, utan handlar sannolikt om tämligen långsamma processer, där kittet mellan medborgarna förefaller kunna stärkas i samhällen med hög kvalitet på utbildningsväsendet och på en effektiv, saklig och opartisk förvaltningsapparat. Men om det är svårt att ge snabbverkande konstruktiva förslag om vad som bör göras, är det desto enklare att konstatera vad offentliga aktörer bör undvika att göra. Klart är nämligen att de ”skandaler” och ”affärer” som avslöjats på lokal nivå under det gångna året sannolikt har en nedbrytande effekt på såväl den mellanmänniskliga tilliten som medborgarnas förtroende för de styrande (jämför diskussionen i Rothstein 2010), varför det (av flera skäl) tål att understryka följande: Användandet av alla verktyg som står kommuner till förfogande för att motverka maktmissbruk är ytterst välkomna.

En annan viktig observation, som är i linje med tidigare studier, är att befolkningsutvecklingen i en region och kommun förefaller ha stor betydelse för den lokala ekonomins utveckling. Kommuner som tappar invånare tappar skattekraft, och därigenom en av de allra viktigaste förutsättningarna för att långsiktigt kunna bedriva tillväxtpolitik överhuvudtaget. Det är alltså helt centralt för kommuner och regioner att utveckla och upprätthålla en förmåga att locka till sig och behålla en arbetande befolkning. Hur ska detta då göras? På senare tid har mycket fokus ägnats åt att diskutera hur kommuner och regioner kan locka till sig ”rätt” typ av befolkning. Urbanforskaren Richard Florida (2002) och hans anhängare har fått stort genomslag på detta område med sina analyser av olika platsers attraktivitet för den del av befolkningen som enligt deras definition ingår i kategorin ”den kreativa klassen”. Föga förvånande tillskrivs stora städer med ett rikt utbud av service och en varierad industristruktur i första hand sådana egenskaper. Denna insikt har – tyvärr får man kanske säga – fått till effekt att också många mindre orter, utan egentliga förutsättningar att erbjuda samma nivå av service och diversitet som de stora städerna, försökt efterlikna de stora städerna, inte sällan genom att

satsa på uppmärksammade projekt med koppling till kultur, nöje och upplevelseindustri. Floridas tre T, teknologi, talang och tolerans, har blivit ledord.

Det finns dock aktuell forskning som visar att denna typ av insatser – trots politikernas övertygelse om motsatsen – inte har någon märkbar effekt på människors flyttströmmar. Enskilda åtgärder i Floridas anda har helt enkelt inte tillräckligt stor attraktionskraft på ”den kreativa klassen”, varför kommuner, i synnerhet små och/eller perifert lokaliserade, nog helt bör avstå från storslagna projekt som syftar till att locka till sig den typen av invånare. Snarare finns det en risk att den politik som följer i spåren av denna forskning kan få direkt motsatt effekt genom att bidra till ytterligare befolkningsmässig polarisering med ökad koncentration i de redan stora dynamiska städerna. Detta rimmar illa med den grundläggande utgångspunkten för svensk regional tillväxtpolitik där ambitionen är att omfördelning mellan landets olika delar på sikt ska ersättas med mer jämnt regionalt genererad tillväxt. Dessutom är det tveklöst så att också den kreativa klassen har behov av den grundläggande välfärd som kommuner i första hand är skickade att upprätthålla. Vål fungerande barnomsorg, skolor och sjukvård har troligtvis betydligt större attraktionskraft på arbetande individer än ett rikt utbud av kultur och nöjen (se Wetterberg 2000). Studier i kölvattnet av Florida – liksom flera av Floridas egna arbeten – visar också att utbildningsnivå är minst lika viktigt för humankapitalets kvalitet, och därmed för dess bidrag till den ekonomiska tillväxten, som andra attribut som tillskrivs den kreativa klassen. Det räcker alltså inte för en kommun att locka till sig många bohemer, det måste vara välutbildade bohemer, varför det tycks klart att satsningar på utbildning i alla dess former – barnomsorg, grund- och gymnasieskola samt vuxenutbildning – aldrig kan överskattas ur tillväxtpolitiskt hänseende.

Om vi vänder blicken mot tillväxtpolitikens mer företagsinriktade dimensioner, alltså de som tar fasta specifikt på näringslivet och dess förmåga att anpassa sig till en förändrad omvärld, givet de befolkningsmässiga förutsättningar som råder, finner vi en relativt stor enighet i litteraturen om att ekonomiska resurser bara kan förklara en liten del av de skillnader som råder. Det finns visserligen få företag som skulle tacka nej till skattesubventioner eller andra former av ekonomiskt stöd, samtidigt som få företag verkligen skulle låta sådana faktorer påverka lokaliseringsbeslut eller andra övergripande strategier (t.ex. Porter 2000). Däremot visar forskning att företag sätter stort pris på en väl fungerande, icke-byråkratisk och opartisk kommunal förvaltning. Detta skulle kunna beskrivas i termer av den lokala förvaltningens attityd till näringslivet, något som ofta lyfts fram som avgörande för lokal och regional tillväxt.

Andra faktorer som lyfts fram i litteraturen – delvis relaterade till det som tidigare benämnts socialt kapital och mellanmänsklig tillit, men riktat just mot insatser som är tänkta att skapa tillit mellan företagare – är betydelsen av olika typer av samarbetskonstellationer och lokal eller regional tillväxt. Det kan handla dels om samarbete mellan policyaktörer på olika administrativ nivå, dels om samarbete mellan företag, universitet och andra typer av näringslivsrelaterade aktörer. Beträffande det förstnämnda, policysfärens organisation, är det dels svårt att se några tydliga samband, dels svårt att spekulera i eventuella förklaringar till sambanden. Bland kommunala och regionala politiker finns, enligt litteraturen, en övertygelse om att deltagande i regionala utvecklingsnätverk och kommunala samverkansorgan gör det möjligt att bedriva en mer effektiv tillväxtpolitik i kraft av de stordriftfördelar och det mellankommunala policylärande detta antas medföra. Deras bild är sannolikt influerad av egna erfarenheter, men också till en inte obetydlig del av den litteratur på området som starkt betonar samverkan och samarbete som nycklar till effektiv tillväxtpolitik. I ekvationen bör dock

vägas in att kommuner, oavsett om de samverkar eller inte, samtidigt konkurrerar med varandra om arbetskraft, kapital, företagsetableringar och turister. Hänsyn bör också tas till det faktum att alla typer av samverkan förutsätter kompromisser och sammanjämkning av ibland motstridiga intressen, samtidigt som varje kommun har unika förutsättningar i form av bland annat geografiskt läge och lokal näringslivsstruktur. En typ av tillväxtpolitik som fungerar i en kommun är därför inte alls med nödvändighet särskilt effektiv i en annan. Samverkan i syfte att nå stordriftsfördelar kan därför få motsatt effekt genom att, ur den enskilda kommunens perspektiv, fel saker prioriteras.

Detta leder oss in på den i många avseenden allra viktigaste slutsatsen av denna studie: det finns ingen enkel standardmodell, en *one size fits all*-lösning för hur lokal och regional tillväxtpolitik bör utformas (se även resonemangen i SOU 2003:29). Tvärtom. Istället för att ängsligt spana efter vad andra kommuner och regioner sysslar med, finns mycket i modern tillväxtforskning som pekar mot att genuint lokal och regional tillväxtpolitik måste anpassas efter de specifika förutsättningar som råder i den aktuella kommunen eller regionen. Stora städer, kännetecknade av fragmentering snarare än frånvaro av nyckelresurser, kan säkert ha viss nytta av att arbeta med attraktionskraft gentemot den ”kreativa klassen” och aktiviteter i stil med nätverksträffar och liknande. Mindre orter får sannolikt ut mer av varje skattekrona om de investerar den i det grundläggande välfärdsuppdraget, optimera den kommunala förvaltningens funktion alternativt arbeta med att slå mynt av det som, exempelvis ur kulturarvssynpunkt, är unika resurser för den aktuella platsen. Gemensamt för båda dessa ytterligheter är dock att tillväxtpolitiken, vare sig den tar sikte på basfunktioner eller på strategier för ökad attraktionskraft, bör ha en proaktiv ansats och satsa på generella instrument istället för att gynna vissa segment av ekonomin som för ögonblicket antas ha störst tillväxtskapande potential. Det handlar således inte i första hand om att identifiera vinnare och satsa på dem, utan att bygga en god beredskap för att hantera det oväntade samt, om det är möjligt, utveckla och dra nytta av sådant som kan anses vara unikt för just den aktuella kommunen eller regionen.

Det tål verkligen att upprepas att en viktig del i detta är att på ett optimalt sätt hantera det grundläggande välfärdsuppdraget: utbildning, sjukvård och barnomsorg. Därutöver tycks det ställt bortom allt tvivel att kommuner såväl som regioner bör arbeta med transparens, att genom institutionell stabilitet, tydlighet och konsekvens upprätthålla näringslivets och allmänhetens förtroende för offentlig förvaltning. I detta ingår, vill vi hävda, att i så stor utsträckning som möjligt frånhålla sig från engagemang i sådant som riskerar att leda till osund konkurrens, exempelvis i form av offentliga initiativ där det redan finns en fungerande marknad eller där det finns potential för framväxt av en marknad. Det ingår också att hantera offentlig upphandling med stor varsamhet, och inte låta lokala tillväxtpolitiska hänsyn överskugga en opartisk prövning eller befintliga lagar och förordningar. Sådana, måhända kortsiktigt framgångsrika genvägar till lokal tillväxt, riskerar att leda till långsiktig kollaps av de institutioner som är förutsättningar för en välfungerande ekonomi.



## Källor

- Ali, Abdeweli M (2003). "Institutional Differences as Sources of Growth Differences", *Atlantic Economic Journal*, 31, 348-362.
- Andersson, Jonas och Erika Isaksson (2005). *Osund kommunal konkurrens*. Stockholm: Svenskt näringsliv.
- Andréasson, Johan och Emilie af Jochnick (2010). *Långt ifrån lagom 2: Vad hände sedan. Uppföljande granskning av kommunala satsningar i kristider*. Stockholm: Timbro.
- Berggren, Chistian, Göran Brulin och Lise-Lotte Gustafsson (1998). *Från Italien till Gnosjö: Om det sociala kapitalets betydelse för livskraftiga industriella regioner*. Rapport nr 2. Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning.
- Berggren, Ingegerd (2010). *Framgångsfaktorer i kommuner och landsting: En översikt*. Stockholm: Rådet för kommunala analyser.
- Berggren, Niclas (2003). "Ekonomisk frihet, tillväxt och jämlikhet", *Ekonomisk Debatt*, 31(3), 47-58.
- Berggren, Niclas och Henrik Jordahl (2006). "Tillitens ekonomi", *Ekonomisk Debatt* 34(3), 41-54.
- Berggren, Niclas, Mikael Elinder och Henrik Jordahl (2008). "Trust and Growth: A Shaky Relationship", *Empirical Economics*, 35(2), 251-274.
- Bergh, Andreas (2008). "Tillväxtfrämjande åtgärder: Vad kan politiker göra och på vilken nivå ska det ske?". Stockholm: KPMG.
- Bergh, Andreas (2009). "Effektivitetshöjande reformer: Vad är det?", i Santesson-Wilson, Peter och Gissur Ó Erlingsson (red) *Reform: Om förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts.
- Bergh, Andreas, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (2009). "Egoism, grupplöjalitet och korruption i svensk kommunpolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 111(4), 347-374.
- Bowler, Shaun och Jeffrey A. Karp (2004). "Politicians, Scandals, and Trust in Government", *Political Studies* 26(3): 271-287.
- Borrás, Susana och Dimitri Tsagdis (2008). *Cluster Policies in Europe: Firms, Institutions, and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brorström, Björn och Marianne Leffler (1999). "Världens rikaste kommun: Institutionernas betydelse för kommunal utveckling", *Kommunal Ekonomi och Politik* 3(4), 27-57.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo (2008). *Institutioner och individer: Om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Cameron, Rondo (2001). *Världens ekonomiska historia från urtid till nutid*. Lund: Studentlitteratur.
- Christopherson, Susan och Jennifer Clark (2007). *Remaking Regional Economies: Power, Labour and Firm Strategies in the Knowledge Economy*. New York: Routledge.

- Coenen, Lars, och Jerker Moodysson (2009). "Putting Constructed Regional Advantage into Swedish Practice", *European Planning Studies*, 17(4), 587-604.
- Cooke, Philip och Kevin Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooke, Philip (2006). "To Construct Regional Advantage from Innovation Systems First Build Policy Platforms", *European Planning Studies*, 15(2), 179-194.
- Crouch, Colin och Helmut Voelzkow (2009). *Innovation in Local Economies: Germany in a Comparative Context*. Oxford: Oxford University Press.
- Dannestam, Tove (2009). *Stadspolitik i Malmö*. Lund: Lund Political Studies.
- della Porta, Donatella och Alberto Vanucci (1997). "The Perverse Effects of Political Corruption", *Political Studies* 45(3): 516-538.
- Direktiv 2009:81. "Kommunala företag"
- Doucoulagos, Chris och Mehmet Ali Ulubasoglu (2006), "Economic Freedom and Economic Growth: Does Specification Make a Difference?", *European Journal of Political Economy*, 22, 60-81.
- Edquist, Charles och Maureen McKelvey (2000). *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Edquist, Charles och Jon Mikel Zabala (2009). "Outputs of Innovation Systems: a European Perspective. *CIRCLE Electronic Working Paper Series 2009/14*.
- Ekstedt, Eskil och Lars-Erik Wolvén, red. (2003) *Relationsbyggande för ekonomisk utveckling. Från idéer om ekonomisk utveckling till lokalt utvecklingsarbete i Norrlands inland*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Erixon, Olof (2003). "Potential för tillväxt: Om konkurrensutsättning i den offentliga sektorn". Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Erlingsson, Gissur Ó (1999). *Regional pånyttfödelse: Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling – en analys av ett forskningsområde*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlingsson, Gissur Ó (2001). "Kommundelningseffekter", i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt*. Stockholm: Fritzes.
- Erlingsson, Gissur Ó. (2002). "Spelar representation av nya, lokala partier någon roll, och i så fall vilken?" *Kommunal Ekonomi och Politik* 6(1), 7-34.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen och David Soskice (2001). "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", i Hall, Peter och David Soskice (red.) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Competitive Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Etzkowitz, Henry och Leydesdorff Loet (2000). "The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations", *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- Faktablad om kommunernas befolkning 2004
- Farrell, Henry och Jack Knight (2003). "Trust, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis", *Politics & Society* 31(4), 537-566.

- Florida, Richard (2003). *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Furåker, Bengt (1984). *Vad gör kommunerna i näringslivet?* Umeå: Umeå Universitet.
- Gertler, Meric (2010). "Rules of the Game: The Place of Institutions in Regional Economic Change", *Regional Studies* 44(1), 1-15.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell (2010). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Glaeser, Edward (2005). "Review of Richard Floridas The Rise of the Creative Class", *Regional Science and Urban Economics* 34, 593-596.
- Gustavsson, Magnus och Henrik Jordahl (2008). "Inequality and Trust in Sweden: Some Inequalities are More Harmful than Others", *Journal of Public Economics* 92 (1-2), 348-365.
- Hall, Peter and David Soskice (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitive Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Henning, Roger (1987). *Näringspolitik i obalans*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Henning, Martin, Jerker Moodysson och Magnus Nilsson (2010). *Innovation och regional omvandling: från skånska kluster till nya kombinationer*. Malmö: Region Skåne.
- Hyltner, Mårten och Mischa Velasco (1999). *Kommunala bolag – ett laglöst land*. Stockholm: Den Nya Valfärden.
- Jain, Arvind K (2001). "Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.
- Jacobs, Jane (1969). *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- Jacobsson, Bengt (1989). *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Johannisson, Bengt (2006). "Den lokala ekonomins kraftkällor", i NUTEK (2006) *Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling.
- Johansson, Jörgen (1995). *Europeiska regioner: Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro: Örebro Studies.
- Jonsson, Leif, red (2010). *Astrid Lindgrens världar. En studie om kulturarv och samhällsutveckling*. Lund: Nordic Academic Press.
- Karlsson, Charlie (1994). *Regioner och nätverk i Europa - En forskningsöversikt*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Kfakta 2010.
- Lidström, Anders (2008). "Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden", *Scandinavian Political Studies* 31(4), 384-407.
- Lidström, Anders och Katarina Roos (2010). "Hur varierar lokalpolitikens legitimitet?", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Lindberg, Henrik (2002). *Att möta krisen. Politikbyte på lokal nivå under industrikrisen i Söderhamn 1975-1985* Ekonomisk-historia institutionen: Uppsala universitet.



- Legnér, Mattias (2010). "Regeneration, Quarterization and Historic Preservation in Urban Sweden: Norrköping, 1970-2010", i Legnér, Mattias och Davide Ponzini (red.) *Cultural Quarters and Urban Transformation: International Perspectives*. Klintehamn: Gotlandica Förlag.
- Lisberg Jensen, Ebba och Ouis, Pernilla, red. (2008). *Inne och ute i Malmö: Studier av urbana förändringsprocesser*. Malmö: Malmö University Publications in Urban Studies
- Lundequist, Per och Dominic Power (2002). "Putting Porter into Practice: Practices of Regional Cluster Building: Evidence from Sweden", *European Planning Studies*, 10(6), 685-704.
- Lundin, Olle (2010). *Revisionen reviderad: En rapport om en kommunal angelägenhet*. ESO-rapport 2010:6. Stockholm: Fritzes.
- Lundqvist, Karl-Johan och Lars-Olof Olander (2009). *Tillväxt, cykler och kriser: Nationell omvandling och regional utveckling under tre decennier*. Rapporter och Notiser 170. Lund: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet.
- McCallion, M. S. (2007) "Multi-level governance in Sweden?", *Regional & Federal Studies*, 17(3), 335-351.
- Martin, Roman, Jerker Moodysson och Elena Zukauskaite (2010). "Regional Innovation Policy beyond 'Best Practice': Lessons from Sweden", Kommande i *Journal of the Knowledge Economy*.
- Nauwelaers, Claire och René Wintjes (2002) "Innovating SMEs and Regions: The Need for Policy Intelligence and Interactive Policies", *Technology Analysis & Strategic Management*, 14(2): 201-215.
- Niedomysl Thomas (2004). "Evaluating the effects of place marketing campaigns on interregional migration in Sweden", *Environment and Planning A* 36(11) 1991-2009
- Nielsen, Peder (2003). *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Nilsson, Jan-Evert (2008). "Regional tillväxtpolitik – det politiskt möjliga", i Giertz, Erik (red.) *När Sverige förändrades*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Magnus och Perh Granfalk (2005). "Solna: Från kris till mönsterkommun", *Timbro Briefing Papers nr 6*. Stockholm: Timbro.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Näringsdepartementet (2007). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Olsson, Jan (1995). *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro: Örebro Studies.
- Oughton, Christine, Mikel Landabaso och Kevin Morgan (2002). "The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy", *Journal of Technology Transfer*, 27, 97-110.
- Persson, Bo (2010). *Lokal och regional tillväxtpolitik: Konkurrens, samarbete, utveckling*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.

- Pettersson, Lars och Daniel Sjölin (2002). *Socialt kapital, nyföretagande och ekonomisk tillväxt: En jämförelse mellan några kommuner i Östersundsregionen*. Lund Papers in Economic History nr 72. Lund: Institutionen för ekonomisk historia.
- Pierre, Jon (1992). *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, Jon (1995a). *Kommunal näringspolitik under strukturomvandlingen – Kommunförbundets enkätundersökning 1994*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Pierre, Jon (1995b). ”Den kommunala politiken: Problem eller lösning?”, i Lundqvist, Lennart J och Jon Pierre (red.) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Porter, Michael (2000). ”Locations, Clusters, and Company Strategy”, i Clark, Gordon, Maryann Feldman och Meric Gertler (red.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert (1996). *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rickne, A., L. Coenen, A. Schenkel, R. Teigland och J. Vang (2009). *Conceptualizing and measuring operative interaction and collective action in a region*, Stockholm: The Dahmén Institute.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2010). ”Nycklarna till politisk legitimitet”, i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red.). *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siira, Jenny (2003). *På spaning efter opinionen mot Öresundsregionen*. Magisteruppsats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- SOU 2003:29 *Mot en ny landsbygdspolitik*. Stockholm: Fritzes.
- Stenkula, Mikael och Gustav Hansson (2010). *Städer och tillväxt: Vad säger forskningen?* Dnr 2010/065. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Strömberg, Thord (2005). ”New Logo: Industristaden byter skinn”, i Berglund, Mats (red.) *Sakta vi gå genom stan: Stadshistoriska studier tillägnade Lars Nilsson*. Stockholm: Monografier utgivna av Stockholms Stad.
- Sundström, Björn och Lennart Tingvall (2006). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2004). *Jag hör av mig när jag känner mig redo*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *Tillväxtens mekanismer. Från ett lokalt och regionalt perspektiv*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

- Tillväxtnalys (2009). *Regional tillväxt 2009. En rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges FA-regioner*. Östersund: Tillväxtnalys.
- Tillväxtnalys (2010). *Regionernas arbetskraftsförsörjning*. Östersund: Tillväxtnalys.
- Torége, Jan, Måns Norberg och Roland Lexén (2005). *Spela roll: En bok om lokal och regional utveckling*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting/Arena för tillväxt.
- Tödting, Franz och Michaela Trippel (2005). "One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy Approach", *Research Policy* 34(8): 1203-1219.
- Varför kan visa kommuner ha en god ekonomi trots en minskande befolkning* (2001). Rapport nr 2. Stockholm: Arena för tillväxt.
- Waldenström, Daniel (2005). "Privat äganderätt och ekonomisk tillväxt", i Niclas Berggren och Nils Karlson (red.), *Äganderättens grunder och konsekvenser*. Stockholm: Ratio.
- Westholm, Erik (1999) "Kompetens för den nya regionalpolitiken." *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift*, 28, s.23-36.
- Wetterberg, Gunnar (2000). *Kommunerna*. Stockholm: SNS.
- Whitley, Richard (2000) *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Zak, Paul J. och Stephen Knack (2001), "Trust and Growth", *Economic Journal* 111 (470), 295–321.
- Zetterberg, Hans L., (2000). "Den kommunala maktbjässens bolag." *Dagens Nyheter* 2000-01-14, DN-debatt.



## Appendix 1. Modeller med avseende på lönesumma

**Modell 3:** Samband mellan företagens subjektiva uppfattningar om kommunens attityd till, och beteende gentemot, det lokala näringslivet och procentuell förändring av genomsnittlig årlig lönesumma (2006-2008), OLS

	Bivariata samband	Modell 3a	Modell 3b	Modell 3c
Kommunalpolitikernas attityder till företagande	+0,46 (0,30)	+2,38** (1,04)		+2,29** (1,06)
Kommunala tjänstemäns attityder till företagande	+0,34 (0,33)	-1,18 (1,31)		-0,88 (1,33)
Kommunens service till företagen	+0,40 (0,35)	+0,19 (1,45)		+0,13 (1,49)
Kommunens tillämpning av lagar och regler	+0,41 (0,40)	-0,11 (1,01)		-0,34 (1,02)
Kommunens information till företagen	+0,43 (0,35)	+1,90* (1,05)		+0,82 (1,09)
Dialog mellan företag och kommunledning (politiker och tjänstemän)	+0,19 (0,31)	-2,73** (1,13)		-1,65 (1,20)
Storstad	+0,86*** (0,30)		+0,70** (0,33)	+0,52 (0,36)
Glesbygd	-0,89** (0,38)		-0,89** (0,42)	-0,96** (0,43)
Vägnät, tåg- och flygförbindelser	+0,52*** (0,19)		+0,23 (0,28)	+0,25 (0,28)
Tele- och IT-nät	+0,87** (0,38)		+0,83 (0,56)	+0,68 (0,58)
Hur är tillgången på arbetskraft med relevant kompetens?	+0,18 (0,56)		-1,66** (0,70)	-2,08*** (0,79)
Justerad förklaringsgrad (adj R <sup>2</sup> )	-	0,02	0,05	0,05
Antal observationer	290	290	290	290

**Kommentar:** I tabellen presenteras ostandardiserade regressionskoefficienter från vanliga linjära regressionsmodeller (OLS), inom parentes anges standardfel. Den första kolumnen avser bivariata regressionsmodeller för respektive oberoende variabel där endast den ingår. Signifikanta effekter är markerade enligt följande: \* = signifikant på 0.1-nivån, \*\* = signifikant på 0.05-nivån och \*\*\* = signifikant på 0.01-nivån. Variablerna hämtade från Svenskt Näringslivs undersökning har en svarsskala som går från 1 till 6 där ett högre värde innebär ett mer positivt omdöme. I modellerna har medelvärden per kommun använts. För mer information kring undersökningen se <http://foretagsklimat.svensktnaringsliv.se/>. Variablerna avseende storstad respektive glesbygd är variabler som avser om kommunen tillhör dessa kategorier respektive kategorier eller inte (dummyvariabler)

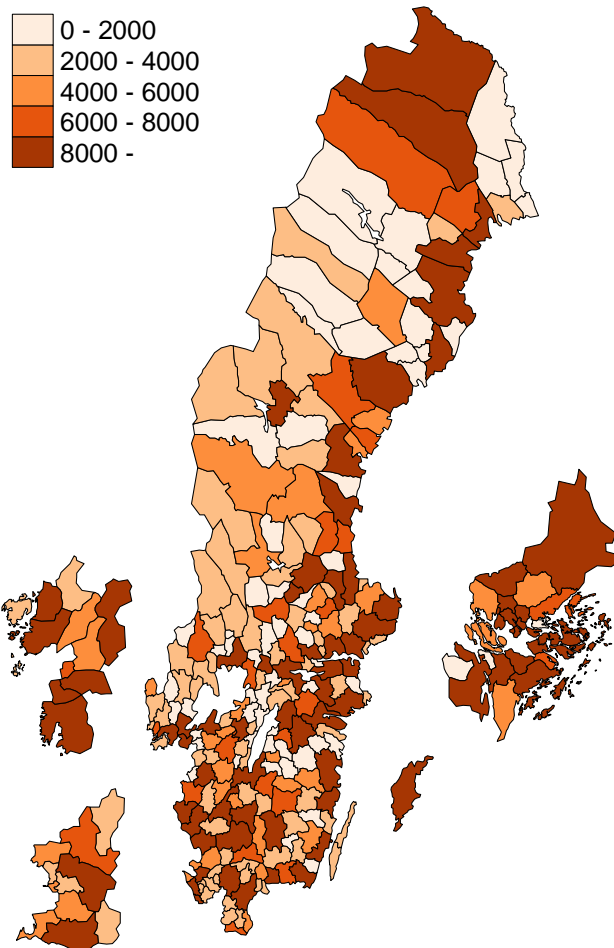
**Modell 4:** Samband mellan politikers attityder/den politiska makten och procentuell förändring av genomsnittlig årlig lönesumma (2006-2008), OLS

	Bivariata samband	Modell 4a	Modell 4b	Modell 4c
Lokalpolitiska förslag (stödja företag)	+1,36** (0,60)	+1,07* (0,63)		+0,83 (0,66)
Representationsfokus (företagare)	-1,76** (0,81)	-1,37 (0,86)		-1,25 (0,88)
Kommunala aktörers inflytande (det lokala näringslivet)	+0,04 (0,24)	+0,14 (0,24)		+0,13 (0,25)
Antal partier i fullmäktige 2006	+0,05 (0,11)		+0,04 (0,11)	+0,00 (0,12)
Borgerlig majoritet efter valet 2006	0,34 (0,26)		+0,12 (0,29)	-0,00 (0,30)
Politisk stabilitet (samma parti har haft posten som ks-ordf 1999, 2003 och 2007)	+0,94** (0,38)		+0,86** (0,41)	+0,72* (0,42)
Konflikt eller konsensus	+0,02 (0,09)		+0,01 (0,09)	+0,03 (0,09)
Justerad förklaringsgrad (adj R <sup>2</sup> )	-	0,02	0,01	0,02
Antal observationer	290	290	290	290

**Kommentar:** I tabellen presenteras ostandardiserade regressionskoefficienter från vanliga linjära regressionsmodeller (OLS), inom parentes anges standardfel. Den första kolumnen avser bivariata regressionsmodeller för respektive oberoende variabel där endast den ingår. Signifikanta effekter är markerade enligt följande: \*=signifikant på 0.1-nivån, \*\*=signifikant på 0.05-nivån och \*\*\*=signifikant på 0.01-nivån. Variabeln "Lokal politiska förslag" baseras på politikens intervjuvar avseende inställningen till att aktivt stödja företag som vill etablera sig i kommunen. Svartalternativen gick från 1 till 5 där 1 motsvarade mycket dåligt förslag och 5 motsvarade mycket bra förslag. Variabeln "Representationsfokus" baseras på politikens intervjuvar kring hur viktigt de personligen i egenskap av fullmäktigeledamot anser det vara att föra fram företagarnas intressen/åsikter. Svartalternativen har kodats från 1 till 4 där 1 motsvarade helt oviktigt och 4 mycket viktigt. Variabeln "Kommunala aktörers inflytande" baseras på politikens svar på frågan om hur stort inflytande det lokala näringslivet har över kommunens politiska verksamhet. Svartalternativen gick från 0 till 10 där 0 motsvarade inget inflytande alls och 10 motsvarade mycket stort inflytande. Variabeln "Konflikt eller konsensus" baseras på politikens svar på frågan "Hur skulle du vilja beskriva det politiska arbetet i din kommun? Kännetecknas arbetet i huvudsak av samförstånd eller i huvudsak av partipolitiska konflikter?" Svartalternativen har kodats 0 (=i huvudsak av partipolitiska konflikter) till 10 (=i huvudsak av samförstånd). För samtliga variabler baserade på politikens intervjuvar har medelvärden beräknats per kommun och sedan använts i modellerna.

## Appendix 2. Karta: Nivåer på kommunal BRP

Karta 2: Kommunal BRP 2008 efter kommun, miljoner kronor



*Kommentar:* De utbrutna regionerna är Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö.

**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, Bryssel, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om Working paper/PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.**

**Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.