

Hållbar regional tillväxt

En kunskapsöversikt

Regleringsbrevsuppdrag nr 6, 2008
Delredovisning 2008-09-15
Diarienummer 1-010-2008/0018

Torbjörn Danell
Thomas Ericson
Gustav Hansson
Gustav Lidén
Fredrik Svensson

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Torbjörn Danell
Telefon 063-166620
E-post torbjorn.danell@itps.se

Förord

ITPS har i 2008 års regleringsbrev (uppdrag nr 6) ombetts att utveckla metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken utifrån ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv, med fokus på effekter och måluppfyllelse.

Inom ramen för uppdraget ska ITPS redovisa en sammanställning av aktuell forskning, inom olika discipliner, av betydelse för hållbar regional tillväxt samt forskning om politikutveckling inom området.

I arbetet med delrapporten har Fredrik Svensson, Gustav Hansson, Gustav Lidén och Thomas Ericson deltagit. Torbjörn Danell har varit projektledare. Ett stort tack riktas till Rickard Danell vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet som tagit fram bibliometriska data.

Östersund, september 2008

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
2 Olika perspektiv på tillväxt	12
2.1 Vad skapar tillväxt?	12
2.1.1 Endogen tillväxt och investeringars betydelse.....	13
2.1.2 Produktivitet och tillväxtbokföring.....	14
2.2 Regional tillväxt	17
2.2.1 Kluster och urbanisering.....	17
2.2.2 Hållbarhetsbegreppet	23
2.3 Hur mäts regional tillväxt?	24
2.3.1 Beroendevariabeln i empiriska tillväxtstudier.....	24
2.3.2 Förklarande variabler av empirisk tillväxt.....	28
2.4 Slutsatser.....	31
3 Fördjupad regional tillväxtanalys	33
3.1 Bibliometrisk studie över centrala forskningsområden	33
3.1.1 Forskningsläget utifrån en bibliometrisk sökning med fokus på regional tillväxt....	33
3.1.2 Forskningsläget utifrån en bibliometrisk sökning med fokus på regional hållbarhet	36
3.2 Studier i regional tillväxt	37
3.2.1 Forskningsläget med fokus på innovationsmodeller och regional tillväxt.....	38
3.2.2 Regional utveckling och interaktiva innovativa modeller	41
3.2.3 Centrala rumsliga nivåer i innovativa modeller	42
3.2.4 Forskningsläget under 2000-talet med fokus på regional tillväxt	45
3.2.5 Exempel på nya ansatser och metoder inom regional forskning under 2000-talet	48
3.2.6 Forskningsläget med inriktning mot miljödimensionen och hållbarhet	56
3.2.7 Forskningsläget med fokus på modeller för hållbar regional tillväxt.....	58
3.3 Forskningsläget med fokus på sociala variabler: hälsa och ekonomisk tillväxt	61
3.4 Slutsatser, uppsummering och reflektioner	63
4 Politikutveckling med fokus på regionala tillväxtfrågor	68
4.1 Svensk regionalpolitik.....	68
4.2 Trender inom den svenska tillväxtpolitiken	69
4.3 Bibliometrisk studie	71
4.3.1 Tillvägagångssätt.....	71
4.3.2 Forskningsläget utifrån bibliometrisk sökning med fokus på politikutveckling	71
4.4 Studier	72
4.4.1 Policyprocessen	72
4.4.2 Governance	75
4.4.3 Regionalism.....	80
4.5 Slutsatser, uppsummering och reflektioner	87
5 Slutsatser	89
6 Referenser	91
7 Appendix: Michael Porters klusterteori	99
7.1.1 Ett gynnsamt företagsklimat	99
7.2 Appendix 2: Definitioner av policybegrepp	101
7.2.1 Policyprocessen	101
7.2.2 Governance	106
7.2.3 Regionalism.....	113

Tabeller och figurer

Tabell 4-1 Kategorisering av artiklar	72
Tabell 4-2 Jämförelse av MLG-beslutsfattande i Tyskland och EU	77
Tabell 7-1 Governancemodeller	108
Figur 7-1 Schematisering av policyprocessen	103
Figur 7-2 Kapacitetstriangeln	105
Tabell 4-1 Kategorisering av artiklar	72
Tabell 4-2 Jämförelse av MLG-beslutsfattande i Tyskland och EU	77
Tabell 7-1 Governancemodeller	108
Figur 7-1 Schematisering av policyprocessen	103
Figur 7-2 Kapacitetstriangeln	105

Sammanfattning

ITPS har i regleringsbrevet fått uppdraget att utveckla metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken utifrån ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv, med fokus på effekter och måluppfyllelse. Fokus för denna delrapport har varit att redovisa en sammanställning av aktuell forskning, inom olika discipliner, av betydelse för hållbar regional tillväxt samt forskning om politikutveckling inom området. Även forskningserfarenheter från ESPON har beaktas. Målet med forskningsöversikten är att ge läsaren en fördjupad förståelse för faktorer som påverkar den regionala tillväxten utifrån olika perspektiv. Tillväxtdiskussionen har breddats mot miljö och sociala aspekter.

En av utgångspunkterna idag är att tillväxt skapas på lokal och regional nivå och det har inneburit att den regionala tillväxtpolitiken ska bedrivas i alla delar av landet. Regionerna har olika förutsättningar för tillväxt och det behövs en ökad fokusering på hur heterogeniteten i de olika regionerna kan tas tillvara på bästa sätt.

En åtgärd som diskuterats för att stärka regionerna är regionförstoring. ITPS menar att denna åtgärd kan vara betydelsefull utifrån ett regionalt perspektiv. Regionförstoring är på många sätt en nedifrån-upp process och ett uttryck för människors faktiska rörelsemönster. För att ta tillvara på dessa regionala drivkrafter och få igång en god utveckling behövs en tydlig samordning mellan offentliga aktörer på regional och nationell nivå. Det vi kan konstatera är att trenden mot en ökad regionalisering ställer särskilda krav på Sverige som av tradition har en svagare regional nivå än många andra länder. Det behövs både distinkta program för sektorssamordning och tydlig ansvarsfördelning.

I internationella studier är det svårt att finna entydiga bevis på att det går att frikoppla den ekonomiska tillväxten från miljöpåverkan. Men våra egna preliminära resultat pekar ändå på att det går att frikoppla den ekonomiska tillväxten från ytterligare negativ miljöpåverkan. I detta perspektiv anser vi det intressant att fortsätta studera kopplingen mellan tillväxt och miljö på svensk regional nivå. ITPS anser vidare att det skulle vara fruktbart, från både ett vetenskapligt och praktiskt perspektiv, att addera materiella flöden (inputs) för att få ett beslutsunderlag om en utveckling är hållbar eller ej. Miljöproblemen är till stora delar kopplade till själva skalan/omfattningen och framöver blir det fråga om att finna mera genomgripande effektivitetslösningar på skalproblematiken. Med fokus på hållbarhet och den sociala dimensionen vill ITPS även lyfta fram hälsoindikatorer. I ett regionalt perspektiv har det påverkan på tillväxten, där ett förändrat hälsotillstånd påverkar insatsvarorna.

ITPS har i denna delrapport gjort en beskrivning och fördjupning kring regionala tillväxtfrågor utifrån aktuell forskning. Med hjälp av bibliometriska data har vi fått fram ett analysunderlag för att granska forskningsfrågor som berör tillväxt och politikutveckling.

Resultaten från genomgången av aktuell forskning kring regionala tillväxtfrågor visar att tillväxten i stora drag förklaras av produktivitetsförändringar, men att förklaringsfaktorerna som lyfts fram är mer och mer av immateriell än materiell karaktär. Det är de mjuka variablerna som fått alltmera utrymme för att förklara förändringar i den regionala tillväxten. Det innebär att det är mera fokus idag på kunskapsöverföringar, samverkan och kompetensuppbyggnad som en del i en tillväxtstrategi för att stärka den regionala nivån. Det kan även konstateras att den regionala tillväxtforskningen från 2000-talet och framåt har centrerats kring klusterperspektivet (med förskjutning mot lärande och innovation), hållbarhet och städernas påverkan på den regionala tillväxten.

Resultaten från genomgången av aktuell forskning visar även att det skulle behövas mera kunskaper om hur den regionala nivån påverkas av andra nivåer. En flernivåanalys och ett ökat fokus på företagen och individen är något som efterfrågas. ITPS är av den uppfattningen att det finns ett behov av fler regionala studier som inriktar sig på att studera flödena mellan och inom företagen. Detta skulle kunna ge oss en bättre förståelse för den regionala dynamiken och dess förutsättningar. Det är av betydelse för hur man framöver ska utveckla en regional tillväxtpolicy som beaktar regioners heterogenitet.

Resultaten från studier kring forskning om politikutvecklingen och tillväxtfrågor visar att det inte finns någon universell lösning utan att det krävs en tillväxtpolicy inriktad mot varje regions särart och särskilda behov.

1 Inledning

Målet för politikområdet regional utveckling är att den regionala tillväxtpolitiken ska bedrivas i alla delar av landet och bidra till den samlade nationella tillväxten (Budgetpropositionen för 2007/08:1 utgiftsområde 19). En central del av regionalpolitiken berör hur heterogeniteten i de olika regionerna kan tas tillvara på bästa sätt.

Syftet med denna delrapport är att ge en översikt över aktuell forskning av betydelse för regional hållbar tillväxt. Rapporten belyser även aktuell forskning med inriktning mot politikutveckling och regionala frågor samt aktuella erfarenheter och forskning. Det finns inga enkla och definitiva svar utan forskningsöversikten ska ge en överblick över olika ståndpunkter, vilket förhoppningsvis ger läsaren en fördjupad förståelse för hur tillväxt skapas. Målet med forskningsöversikten är att den ska kunna bistå Regeringskansliet med underlag för utformning av tillväxtpolitik, samt att för utredare och forskare kunna bistå vid metodutvecklingen för utvärdering av regional tillväxtpolitik. I slutrapporten, som rapporteras 2009, kommer huvudfokus att ligga på ansatser och metoder för att utvärdera regional tillväxtpolitik.

Rapporten är upplagd enligt följande: I kapitel 1 introduceras läsarna i de regionalpolitiska tillväxtmålen som följs av en introduktion i allmän tillväxtteori med fördjupningar kring vad produktivitet är och hur det ska tolkas. I kapitlet får läsaren även en inblick i regional tillväxt utifrån grundläggande kluster- och urbaniserings teorier samt hur tillväxt mäts på nationell och regional nivå. I kapitel 2 och 3 görs en fördjupning i tillväxt- och policyfrågor, utifrån en bibliometrisk ansats. Det är en genomgång av teoretiska och empiriska artiklar med inriktning på regional tillväxt och hållbar regional tillväxt samt politikutveckling inom det regionala tillväxtområdet. I kapitlen beskrivs och diskuteras forskningsläget utifrån olika ståndpunkter, discipliner och ansatser.

I uppdraget ingår även att redovisa aktuell forskningen inom ESPON:s regi. The European Spatial Planning Observation Network (ESPON) är ett av EU finansierat program om territoriellt samarbete som finansierar forskning inom området territoriell utveckling och sammanhållning. Syftet är öka kunskapen om territoriella strukturer, trender och effekter av politik inom olika områden. Programmet skall vara ett stöd i policyutvecklingen i EU:s medlemsländer. Under den föregående programperioden (2000-2006) har 34 forskningsprojekt genomförts inom ESPON. Den forskning som bedrivits under ESPON är mycket omfattande och innefattar en mängd olika teman. Den minsta gemensamma nämnaren för alla forskningsprojekten är den rumsliga dimensionen och att forskningen i mycket hög utsträckning fokuserar på rumsliga fördelningar, effekter och trender.

Delar av den forskning som bedrivits i ESPON:s regi och som bedöms vara speciellt relevant kommer att särredovisas i en egen arbetsrapport och ingår inte denna delrapportering. Tyngdpunkten i arbetsrapporten kommer att läggas på forskningsresultat och i viss mån på de strategier för utvärdering man utvecklat inom ramen för ESPON.

Politiska strategier och regional utveckling

För att mäta och definiera regional utveckling behövs en återkoppling till det politiska utgångsläget som förändrats under årens lopp. En grundläggande fråga som ITPS lyft fram i tidigare rapport är problematiken kring att utveckla operationaliserbara mål i svensk regionalpolitik. Den regionala problembilden har förändrats, från att haft fokus på hur man ska omfördela resurser från överhettade områden (lokaliseringpolitik) till att från 1990-talet mera fokusera på att skapa goda förutsättningar för tillväxt i alla regioner. Den regionala politiken har blivit mera utbuds- och tillväxtorienterad. Det finns idag en skarp skiljelinje mellan tillväxt- och fördelningspolitiska mål, där den förra anses ha mest betydelse för regionala insatser och den välfärd som vi kommer att få tillgång till i framtiden.¹

Hållbar tillväxt definieras i Nationella strategin som:

”...ekonomisk tillväxt utan att de ekosystem som vi är beroende av äventyras, samtidigt som de mänskliga resurserna värnas.”²

Med ekonomisk tillväxt avses generellt en ökning av varor och tjänster som produceras i en ekonomi. Detta anges i allmänhet som den procentuella ökningen av *bruttonationalprodukten (BNP)*.³ Då samma mätmetod appliceras på regioner istället för på nationer används måttet för *bruttoregionalprodukt (BRP)*.

Ytterligare ett syfte med nationella strategin är att den ska bidra till att vidareutveckla samordningen mellan den regionala utvecklingspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och den europeiska sammanhållningspolitiken.

Hur ska konkurrenskraftiga regioner skapas? En av utgångspunkterna i den nationella strategin är att tillväxten skapas på lokal och regional nivå. Den regionala tillväxtpolitiken har som mål att skapa välfungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner. Regeringen har identifierat ett antal nationella strategiska prioriteringar för att stärka den regionala konkurrenskraften under perioden 2007-2013. Satsningar på innovation och förnyelse och företagande (entreprenörskapet) har framskjutna positioner i denna satsning, men ses som beroende av den omgivning som utvecklas på lokal, regional och nationell nivå.

De innovativa miljöer som utvecklas framöver kommer att vara beroende av ett bra samspel mellan forskning, näringsliv och offentlig sektor. En av nycklarna till att få detta samspel att fungera är lyckad kunskapsöverföring mellan centrala aktörer och institutioner. Innovativa miljöer blir på så sätt nära förknippat med regionernas/företagens förmåga att bygga nya innovativa nätverk och kluster med sin omgivning.

Entreprenörskapet ska generera nya och framförallt växande företag. Förnyelsen av näringslivet är till viss del beroende av ett aktivt nyföretagande. För att bygga en bättre grogrund för tillväxt i landet och i regionerna kommer det att ske nya insatser för att stärka nyföretagandet. Framför allt ser regeringen en stor tillväxtpotential i att göra specifika insatser för kvinnor. Det finns i NS ett uttalat mål om att fler kvinnor startar fler företag.

Enligt NS vill den svenska regeringen lyfta fram kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud som viktiga insatsområden för regional tillväxt. Vidare ska det skapas

¹ ITPS A2003:004.

² Regeringskansliet, 2006. sid. 4.

³ ITPS, A2006:014.

förutsättningar för fler människor att slussas in tidigare på arbetsmarknaden och att det blir mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa personer med svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Inom prioriteringsområdet tillgänglighet lyfts regionförstoring och ett utvecklat informationssamhälle fram som särskilt viktiga.

Små lokala arbetsmarknadsregioner ska bättre knytas ihop och bilda större funktionella regioner.

Regionförstoring ska ske med minsta möjliga miljöbelastning. Dessutom ska regionförstoring vara på lika villkor för kvinnor och män. För att uppnå en ökad tillgänglighet är utbygganden av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet avgörande. Därmed anses det vara viktigt att bredbandsutbyggnaden i gles- och landsbygder fullföljs. Dessutom ska små och medelstora företag stimuleras att i större utsträckning nyttja IT i sin verksamhet.

2 Olika perspektiv på tillväxt

2.1 Vad skapar tillväxt?

Sverige står inför nya utmaningar och den nationella strategin har lyft fram ett antal nya prioriteringsområden för hur tillväxt ska skapas framöver. Denna utmaning består i att få en större andel av befolkningen i arbete, att understödja entreprenörskap, nyföretagande och innovationer som ett led i att öka produktiviteten i olika sektorer, i regionerna och i hela ekonomin. Vi står inför utmaningen med att både få fler som deltar i arbetslivet samtidigt som produktiviteten ska öka. En lösning på detta tillväxtdilemma är att utveckla en ny syn på tillväxtfrågor. Nutek, Vinnova m.fl. har lagt fram sin syn på tillväxtfrågor. Denna syn på tillväxt utgår ibland annat från Porters klusterteori. Nutek, Vinnova m.fl. menar att en modern syn på näringslivsutveckling utgår ifrån att ett företags framgång bestäms av dess innovationsförmåga och förmåga till ständigt lärande. På kort sikt har kostnadsläget betydelse men på lång sikt är det förmåga att generera ny kunskap och omsätta den i effektivare processer och bättre produkter som förbättrar vår förmåga att konkurrera med omvärlden. Kluster och innovationssystem har blivit de två centrala begreppen som denna tillväxtpolitik utformats kring. En lyckad tillväxtpolitik behöver i detta fall fokusera på att införa program, åtgärder, projekt samt utveckla regelverk, infrastrukturer och värderingssystem som stimulerar omvandling och innovationsförmåga.⁴ I detta kapitel görs därför en genomgång av grunderna i tillväxt-, kluster- och urbaniseringsteorier.

Målet med alla tillväxtmodeller är att öka förståelsen för hur vi kan öka individers levnadsstandard, där levnadsstandarden approximeras till värdet av det som produceras per individ. I Solowmodellen (från 1956) är värdet av den totala produktionen (BNP) en funktion av dess insatsvaror kapital (t.ex. maskiner och verktyg), arbete (t.ex. ingenjörer och snickare) samt hur effektivt dessa insatsvaror utnyttjas (produktiviteten). Ett land kan på så sätt öka sin produktion genom att antingen tillföra mer insatsfaktorer (kapital och arbete) eller arbeta effektivare.

Solowmodellen utgår ifrån avkastningen på kapital per arbetare kännetecknas av avtagande avkastning, dvs. för varje ytterligare enhet kapital vi ger till en enskild arbetare, desto mindre och mindre ökar avkastningen av den arbetaren. Då avkastningen på kapital per arbetare kännetecknas av avtagande avkastning kommer kapital per arbetare endast att växa tills bidraget till nytt kapital (investeringarna) är lika stort som förslitningen av kapital (maskiner som används slits). Ekonomin når då ett stabilt läge, s.k. ”steady state”, där tillväxten i kapital per arbetare är konstant och det är inte lönsamt att investera mera. Det innebär att en ökning av investeringarna inte ger en långsiktig ökning av tillväxten i produktionen per arbetare (BNP per arbetare), eftersom i ”steady state” bestäms tillväxten i produktion per arbetare endast av tillväxten i produktiviteten.⁵

⁴ Samverkan för tillväxt ISA, NUTEK, VINNOVA, Vår syn på tillväxt!, En grund för en tillväxtorienterad näringspolitiskstrategi, 2004.

⁵ En ekonomi som befinner sig i steady state och ökar sin sparkvot får tillfälligt en ökning i tillväxten i BNP per arbetare tills ekonomin når sin nya steady state, där tillväxten är densamma som förut. BNP per arbetare kommer däremot att ligga på en högre nivå. Ökningen av sparandekvoten innebär också att vi sparar mer och konsumerar mindre, vilket i förlängningen inte är eftersträvänsvärt.

Kärnan i Solowmodellen är således att poängtera att investeringar inte leder till hållbar långsiktig tillväxt, utan det som är viktigt är att öka tillväxten i produktiviteten. Att studera vad som påverkar tillväxten i produktiviteten är det centrala för den s.k. ”endogena” tillväxt teorin, där produktiviteten förklaras av den teoriska modellen.

2.1.1 Endogen tillväxt och investeringars betydelse

Under perioden 1950-1970 var Solow modellen den dominerande tillväxtmodellen. Under 1980-talet producerades ett flertal artiklar av Romer och Lucas med en stark betoning på att man borde fokusera mera på tillväxtfrågor för att lösa den ekonomiska välfärden. Det föreslog ett nytt sätt att tänka kring tillväxtfrågor som slutade i att en ny endogen tillväxtteori utvecklades under 1980-talets senare del. En del i deras kritik mot Solow modellens tillväxtteori riktade sig mot principen om avtagande avkastning. Utifrån Lucas perspektiv borde investeringarna inte minska i samband med ackumulering. Produktionsfunktionen borde modifieras och idén om kunskap som en självständig produktionsfaktor lanserades som en faktor som skiljer sig från andra traditionella produktionsfaktorer. Lucas menade att den neoklassiska modellen är en fokusering på kapitalackumulerings beslut, men i själva verket är det tillväxt i idéer och inte i kapital som driver systemet. Detta innebar att den ekonomiska tillväxten var mera beroende av ackumulering av idéer än fysiskt kapital. Romer och Lucas tog upp en ny gammal idé, det vill säga principen om tilltagande avkastning för att förklara sådana tillväxtfenomen. Romers tes är att teknologiska framsteg är en ackumulering av nya idéer och immateriella varor som karaktäriseras av tilltagande avkastning. Företag producerar kunskap som andra företag kan få del av genom s.k. informationscirkulation. Denna externa effekt är inte stor på mikronivå men har en avgörande inverkan på makronivå och därmed också på tillväxten. Det innebär också att kunskapsöverföringar får en central roll i tillväxtanalyser på nationell och regional nivå. En svårighet med denna nya dynamiska modell är att tillväxten förefaller vara mera instabil än tidigare och det har inneburit ett ökat fokus på frågor som berör problematiken kring balanserad långsiktig tillväxt och utveckling.⁶ Den nya tillväxtteorin har även lett till en nytändning inom neoklassiska forskningsprogram och en återgång till fundamentala frågor kring vilka faktorer som egentligen bestämmer ekonomisk tillväxt. De statiska modellerna har i många fall ersatts av dynamiska och det har utvecklats nya tankegångar om tillväxt, bland annat att tillväxt bestäms av ackumulering av immateriellt kapital.⁷

Frågan om huruvida investeringar ger upphov till långsiktig tillväxt eller inte, debatteras ofta inom ämnet utvecklingsekonomi och inom biståndspolitiken. I empiriska studier av olika länder finner DeLong och Summers (1991) och Bond m.fl. (2004) att investeringar har en positiv effekt på tillväxten, medan Blomström m.fl. (1996) och Easterly (2002) hävdar att investeringarna inte har någon långsiktig effekt alls. En förklaring till att dessa empiriska studier får så olika resultat beror enligt Temple och Voth (1998) på att många empiriska studier ej tagit tillräckligt hänsyn till industrialiseringens effekter. En hög andel

⁶ Pomini M., Endogenous Growth Theory as Lakatosian case study, i Salvadori N red (2003) *The Theory of Economic Growth. A Classical perspective*, Edward Elgar Publishing. Romer P (1986), Increasing Returns and Long-run growth, *Journal of Political Economy*, Romer P (1990), Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Lucas R (1998) On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics* nr.22.

⁷ Pomini M., Endogenous Growth Theory as Lakatosian case study, i Salvadori N red (2003) *The Theory of Economic Growth. A Classical perspective*, Edward Elgar Publishing.

investeringar och tillväxt är kopplat till industriella strukturomvandlingar. Tillväxten i sig är således skapad av produktivitet och ökade investeringar. Investeringar och tillväxt påverkas i hög grad av olika industriella faser och ofta ser man att sambandet mellan investeringar och tillväxt är starkare i utvecklingsländer som befinner sig i början av en industrialiseringsfas, medan det har försvagats i industrialiserade länder.

2.1.2 Produktivitet och tillväxtbokföring

Huvudbudskapet i de flesta tillväxtteorierna är att fokusera på produktiviteten, det är det enda som driver tillväxten på lång sikt.

Tillväxtbokföringens grunder

Att mäta produktivitet görs främst genom två sätt: det första och kanske enklaste är BNP per arbetare, vilket visar värdet av produktionen som varje enskild arbetare bidrar med. Alternativt relateras BNP till värdet av dess båda insatsfaktorer: kapital och arbete. Den senare är en något mer avancerad dekomponering av tillväxtens olika faktorer, s.k. tillväxtbokföring (growth accounting) vars grunder kommer från Solow (1957).

Att beskriva tillväxtbokföring görs enklast genom att introducera några enkla ekvationer och variabler. Låt oss därför definiera produktionsfunktionen såsom:

$$Y = F(A, K, L) \quad (1)$$

där Y , värdet av produktionen (BNP), är en funktion av K (kapital), L (arbete), samt A (nivån på produktiviteten). Tillväxttakten av Y kan sedan beskrivas av följande ekvation:⁸

$$\frac{\Delta Y}{Y} = s_K \left(\frac{\Delta K}{K} \right) + s_L \left(\frac{\Delta L}{L} \right) + R \quad (2)$$

där ΔY står för genomsnittlig förändringen i Y mellan två tidsperioder, och $\Delta Y / Y$ står följaktligen för tillväxttakten i Y . På liknande sätt står $\Delta K / K$, $\Delta L / L$ för tillväxten i K respektive L . s_K och s_L står för andelen av faktorkostnad från kapital respektive arbete. När tillväxten i produktionen (Y) har komponerats till de delar som kommer av tillväxten i kapital och arbete, har vi kvar en restpost (R). Genom att arrangera om ekvation (2) ser vi att restposten beräknas såsom:

$$R = \frac{\Delta Y}{Y} - s_K \left(\frac{\Delta K}{K} \right) - s_L \left(\frac{\Delta L}{L} \right). \quad (3)$$

⁸ Tillväxttakten av Y fås genom att derivera ekvation (1) med avseende på tid och dela med Y , vilket ger: $\dot{Y}/Y = (F_A A/Y)\dot{A}/A + (F_K K/Y)\dot{K}/K + (F_L L/Y)\dot{L}/L$ där \dot{Y} avser derivatan av Y med avseende på tid. Den marginella avkastningen på kapital, F_K , approximeras med den genomsnittliga räntekostnaden av kapital (r). Den marginella avkastningen av arbete, F_L , sätts på liknande sätt lika med den genomsnittliga lönenivån (w). Uttrycket $rK/Y = s_K$ tolkas således som andelen av faktorkostnaden som kommer från kapital. Med antagandet om konstant skalavkastning i K och L följer att $s_K + s_L = 1$. För enkelhets skull ersätter vi \dot{Y}/Y med $\Delta Y/Y$ o.s.v. Tillväxten i produktivitet ersätter vi med R för att tydligt markera att den uppkommer som en restpost. Beroende på hur produktionsfunktionen är specificerad kan restposten (R) ytterligare beskrivas på olika sätt. Om t.ex. produktionsfunktionen kännetecknas som Hicks neutral ($Y = A \cdot F(K, L)$), specificeras R som \dot{A}/A . För ytterligare förklaring se Barro (1998).

Restposten innefattar således all den värdeökning i Y som inte kommer av en ökning av insatsfaktorer, kapital och arbete, och hänvisas till som tillväxten i Total Faktor Produktivitet (TFP) eller som Solows residual.

För att beräkna tillväxten i TFP enligt ekvation (3) behöver vi information om S_K , S_L samt Y , K , och L över tiden. Beräkningen kan dock göras mycket mer detaljrik genom att dela upp arbetarna i olika grupper (t.ex. arbetare med grundskoleexamen, gymnasieexamen o.s.v.) och olika typer av kapital. För mer information se Jones (1998) och Barro (1998).

Hur tolkas restposten?

Från ekvation (3) ser vi att restposten är det som blir över efter att tillväxten i värdet av insatsvarorna har dragits från tillväxten i värdet av produktionen. Restposten fångar således att värdet av produktion ökar snabbare än kostnaden för insatsvarorna.

Restposten brukar ofta tolkas som att det speglar ”teknisk förändring” (technical change). Termen ”teknisk förändring” kommer från Solow (1957) och skall egentligen tolkas i en vidare mening än strikt ”teknisk” förändring.

”It will be seen that I am using the phrase ‘technical change’ as a shorthand expression for *any kind of shift* in the production function. Thus slowdowns, speedups, improvements in the education of the labor force, and all sorts of things will appear as ‘technical change.’” (Solow, 1957: 312)

Enligt Steindel och Stiroh (2001) speglar restposten fenomenen såsom vinster uppkomna från t.ex. en speciell företagsledare, en särskild organisations struktur, eller en effektivare användning av olika resurser. Steindel och Stiroh väljer därför, likt många andra, att hänvisa till restposten som ”total faktor produktivitet”.

Harberger (1998) ger en intressant tolkning av restposten och menar att den kan tolkas som en ”reell kostnadsreduktion” (real cost reduction). Istället för att tolka restposten för ekonomin i stort, vilket kan ses som abstrakt och svårbegripligt, vill Harberger att vi fokuserar på företaget vari produktionen faktiskt sker. På så sätt ger tolkningen som en ”reell kostnadsreduktion” restposten en *kropp* i den meningen att sparade kronor är påtagligt och mätbart. Det ger restposten ett *namn* (reell kostnadsreduktion), en *adress* (företaget), och ett *ansikte* (entreprenören, företagsledaren o.s.v.). Att skapa en kostnadsreduktion är troligen något som konstant är närvarande i en företagsledares tankar. En kostnadsreduktion är det som ger vinst i dåliga tider samt fungerar som en buffert i dåliga.

Det finns enligt Harberger (1998) olika sätta att skapa en reell kostnadsreduktion, exempelvis genom teknisk utveckling, men reduktionen är inte begränsat till endast tekniska innovationer. Politiken fyller en tydlig funktion i denna process genom att underlätta så att företagen snabbt och adekvat skall kunna förutse möjligheter för reella kostnadsreduktioner och agera därefter.

Att skapa nya idéer är att skapa produktivitet

Att skapa produktivitet är något som kan ta minst 1001 olika former och som inte bara innefattar teknisk utveckling. I mångt och mycket handlar förståelsen av hur *produktivitet* skapas om att förstå hur nya *idéer* skapas.

Inledningsvis togs Romers och Lucas tillväxtteorier upp och det kan konstateras att de bidrog till en ökad förståelse för betydelsen av skapandet av idéer inom tillväxtteorin. I detta avsnitt belyses närmare Paul Romers modell, vilken 1990 introducerade sin teoretiska modell om endogen teknologisk utveckling. För att öka vår förståelse och intuition för hur nya idéer skapas skall vi här kort resonera kring en variant av Romers modell.⁹

I likhet med de teorier som presenterats ovan benämner vi A att stå för kunskapsnivån i samhället. Tillkomsten av ny kunskap (ΔA) är tänkt att främst bero av två faktorer: hur många som arbetar med att ta fram nya idéer (L_A) samt hur stor kunskap det finns i samhället idag (A), enligt följande ekvation:

$$\Delta A = L_A^\lambda A^\phi . \quad (5)$$

Som synes består den här ekvationen även av λ och ϕ , vilkas betydelse kommer att förklaras inom kort. Låt oss nu resonera kring hur tillväxten av nya idéer skapas. Ett rimligt antagande är att nya idéer beror på hur många som arbetar med att uppfinna nya idéer (L_A). Frågan är dock hur antalet nya idéer skulle förändras på grund av en ökning i antalet forskare? Eventuellt är det så att varje extra forskare skapar en ny idé, vilket i ekvation (5) skulle ge att $\lambda = 1$. Alternativt skulle vi kunna tänka oss att desto fler som jobbar med att ta fram nya idéer, desto större är även chansen att flera forskare kommer på samma idé eller väldigt likartade idéer samtidigt. En ökning av antalet forskare skulle därför inte öka antalet nya idéer linjärt utan tillväxten av nya idéer skulle istället vara avtagande, en sorts ”trampa varandra på tårna effekt”. I ekvation (5) skulle detta visa sig som att om att $\lambda < 1$.

Nästa fråga vi kan ställa oss är huruvida befintlig kunskap (A) bidrar till skapandet av nya idéer. En hypotes är att befintlig kunskap hjälper till att skapa nya idéer, vilket är precis vad Isaac Newtons menade när han sa att ”orsaken till att jag har kunnat se så långt är att jag har stått på giganter axlar”. I ekvation (5) skulle en sådan ”stå på axlar effekt” beskrivas med att $\phi > 0$. En annan hypotes är istället att desto mer kunskap och idéer som redan finns, desto svårare blir det att skapa nya idéer. Med det här synsättet är således de stora idéerna redan upptäckta och att skapa nya idéer blir svårare och svårare. Det här skulle vi kunna kalla en ”utfisknings effekt” och skulle i ekvation (5) beskrivas med att $\phi < 0$.

Enligt ovanstående resonemang skulle t.ex. en ökning av forskningsresurserna kunna ge att utdelningen av nya idéer inte ökar i den takt som vi är ute efter, på grund av en ”trampa på tårna effekt” eller en ”utfiskningseffekt”. Att skapa nya idéer och produktivitet är således en inte helt okomplicerad process. Harberger (1998) poängterar att företagen består av både vinnare och förlorare, orsaken till att vissa lyckas och andra inte kan vara så enkel som att de har satsat på fel projekt.

⁹ För en enkel beskrivning av Romers (1990) modell se Jones (1998: kapitel 5), vilket denna text till stor del bygger på.

2.2 Regional tillväxt

Forskning om regional tillväxt är i grunden tvärvetenskapligt med flera infallsvinklar från olika ämnesområden. Dock är det många regionala tillväxtfrågor som diskuteras utifrån frågor som berör samverkan mellan olika aktörer och hur ett effektivare samarbete kan leda till gynnsamma kunskapsöverföringar mellan företag och individer. Dessutom så beskriver Harberger (1998), i diskussionen ovan, att produktivitet är något som främst skapas inom företaget. I detta avsnitt kommer vi att beskriva tankegångar bakom kluster och städernas betydelse för regional tillväxt. Klusterteorin kommer att diskuteras mera utförligt i senare kapitel och önskas en fördjupning i Michael Porters klusterteori, se appendix.

2.2.1 Kluster och urbanisering

Vikten av samverkan och regionala industriella kluster

En viktig komponent i Porters diamantmodell är vikten av att samarbeta med leverantörer, relaterade industrier samt närheten av konkurrenter. Porters diamant främjar därför en koncentration av likartade industrier i olika s.k. kluster.

Fördelarna med att lokalisera likartade företag nära varandra är flera. Berggren m.fl. (1999) framhåller vikten av kunskapsutbyte och lärande vilket ger ett speciellt innovations- och industriklimat. Det blir såsom Marshall (1890, citerad i Berggren m.fl. 1999: 342) så träffsäkert uttrycker det ”Yrkets mysterier blir inte längre några mysterier utan sprids som funnes de i luften... Om en man utvecklar en ny idé tas den upp av andra och kombineras med egna förslag, och så blir den källan till ytterliggare nya idéer.” Den främsta källan till att geografiskt lokalisera likartade industrier är således för att få kunskaps och erfarenhetsutbyte.

En koncentration av likartade industrier förväntas locka till sig kvalificerad arbetskraft och den lokala arbetsmarknaden i kluster brukar beaktas som mycket rörlig. I Silicon Valley, vilket troligen är det mest kända exemplet på ett regionalt kluster, sägs det att man kan ”byta arbetsplats utan att byta parkeringsplats.” (Berggren m.fl. 1999: 337).

Fördelarna med kluster kan sammanfattas i tre punkter (Orsenigo, 2006:196f):

1) Underlättar kommunikation mellan företagen

Information om nya teknologier, varor, processer och arbetssätt flödar fritt mellan aktörer placerade på samma område.

2) Inom industriell specialisering

Klustret ger upphov till en mängd specialiserade lokala leverantörer vilket ger en större variation och ett lägre pris av intermediära varor och tjänster.

3) Attraktiv arbetsmarknad

En specialiserad industri attraherar en stor mängd arbetare med likartade kunskaper, vilket är bra för både företagen (i form av god tillgång på kvalificerad arbetskraft) och arbetarna (i form av attraktiv och flexibel arbetsmarknad)

Ett sätt att beskriva fördelarna med kluster är att illustrera företaget som att det har länkar både framåt, bakåt, samt horisontellt. Framåt har företaget länkar till marknaden och dess konsumenter, medan bakåt har företaget länkar till leverantörer. Horisontella länkar är

länkar mellan företag, vilket avser kunskapsutbyten och spridning av idéer. Genom att företaget befinner sig på samma plats som flera liknande företag kan det således ske betydande sammanbete och stordriftsfördelar gällande företagets bakåt- och framåtliggande samt horisontella länkar.

Dessvärre följer uppkomsten av ett framgångsrikt kluster ej ett strikt förutbestämt mönster. Carlsson (2006) beskriver några karaktäristika, vilket har visat sig stämma i olika fallstudier. Den initiala specialiseringen kan ske antingen av en ren slump eller som en avsedd policy. För att denna regionala specialisering skall bli ett framgångsrikt kluster behövs en betydande ökning i de entreprenöriella aktiviteterna, en sort ”gnista” vilket har satt fart på företagandet. För Silicon Valley var det till en början inte förutbestämt att det skulle bli det framgångsrika kluster av teknologiföretag det är idag. Från början fanns en viss regional specialisering och kopplingar till Stanford universitet, men det fanns även andra platser i USA med likartade och även bättre förutsättningar. Det som Carlsson beskriver som det som verkligen satte fart på utvecklingen i Silicon Valley var just en plötslig markant ökning av den entreprenöriella aktiviteten.

Berggren m.fl. (1999) betonar också att geografisk täthet inte automatiskt leder till horisontellt samarbete mellan företag, på grund av att företag som verkar inom samma industri tenderar spontant att misstro varandra. Att förstå hur företagen bildar kluster kan därför inte begränsas enbart till rationellt ekonomiskt handlande. Berggren m.fl. argumenterar för vikten av socialt kapital dvs. normer av ömsesidighet som byggs upp genom täta och upprepade horisontella kontakter och utbyten, vilka förbättrar klustrets förmåga att samarbeta och genomföra kollektiva åtgärder. Här betonar Berggren m.fl. vikten av regionala branschorganisationer till fördel för nationella, för att få fart på de horisontella kontakterna mellan företag.

För att återigen belysa de aspekter som kännetecknar ett framgångsrikt kluster samt att ge vägledning för regeringspolitik, återger vi de förslag till politik som ges av Carlsson (2006):

- 1) Ge förutsättningar för att det finns en tillräcklig kunskapsbas bestående av både vetenskaplig, teknisk, samt praktisk kunskap.
- 2) Ge förutsättningar för incitament, t.ex. att ge möjlighet att ta hem en vinst samt att reducera osäkerheten.
- 3) Ge förutsättningar för entreprenöriella experiment. Många gånger är privata aktörer inte tillräckligt riskbenägna att satsa på nya projekt. Policy kan därför spela en nyckelroll genom att finansiera och underlätta finansiering av nya projekt.
- 4) Skapa en marknad eller ge förutsättningar för en fungerande marknad.
- 5) Tillhandhålla resurser eller ge förutsättningar för skapandet av resurser, då en brist av både finansiell, teknisk samt juridisk hjälp kan skada utveckling av ett nytt kluster.
- 6) Främja positiva externaliteter. Utvecklingen av ett framgångsrikt kluster innefattar oftast positiva externaliteter såsom en gemensam arbetsmarknad, arbetsfördelning, och att låta kunskap ”spilla över” till andra verksamheter. Det sägs t.ex. att startskottet för utvecklingen i Silicon Valley till stor del har att göra med att regeringen pressade telefonbolaget AT&T att dela med sig av sin kunskap till andra aktörer.

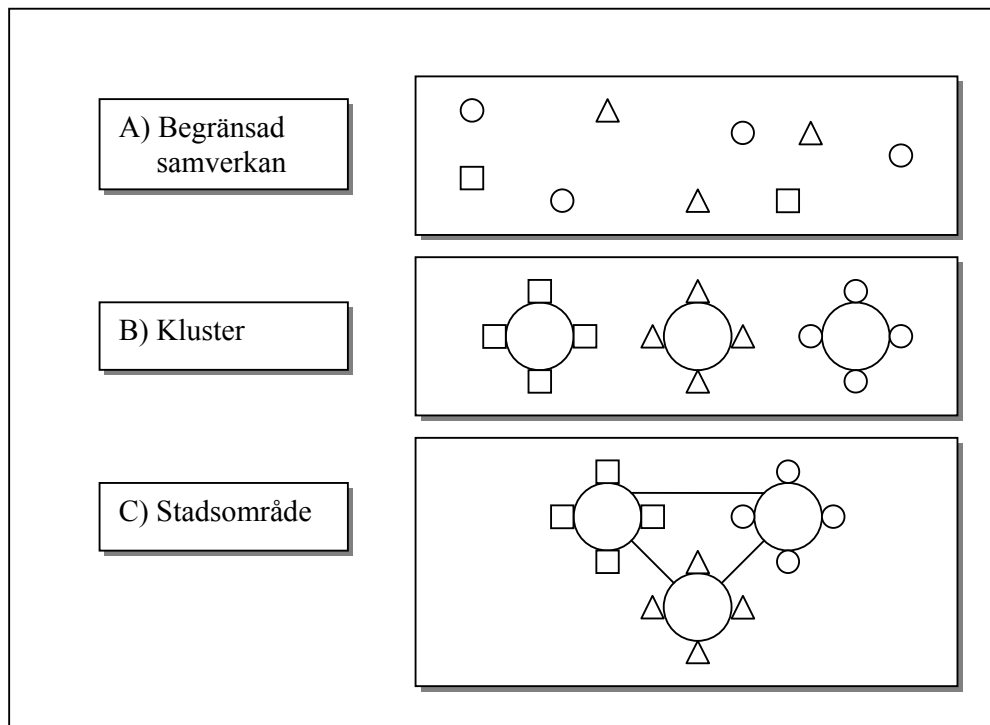
Sammanfattningssviss handlar det i mångt och mycket om att tillgodose att vissa förutsättningar finns på plats. Nationell samt regional politik kan hjälpa till att initiera och stödja regionala kluster, men för att klustret skall bli framgångsrikt beror det på entreprenörerna, tillgången av socialt kapital, samt en viss portion tur.

Ovanstående diskussion har till stor del handlat om att skapa ett gynnsamt företagskluster. Richard Florida betonar vikten av heterogenitet, då olika människor och idéer möts, som en ytterst viktig motor för kreativiteten. Den största heterogeniteten finns i storstäderna varav storstäderna är motorn för kreativitet och innovationer (Hansen m.fl. 2005).¹⁰

Städernas betydelse

Nära relaterat till regionala industriella kluster hör storstädernas betydelse. Fördelarna med att lokalisera ett företag i ett stadsområde, är att det (oftast) finns en mångfald av företag inom olika branscher. Fördelarna med att det finns en mångfald av företag lokaliserade nära varandra är dels att det finns möjligheter till stordriftsfördelar som inom ett kluster men framför allt att det finns en möjlighet för olika branscher att utbyta erfarenheter. Det sker då en s.k. ”korsbefruktningar” mellan olika branscher, där värdefulla erfarenheter inom bl.a. teknologi och organisation sprids mellan branscher och förhoppningsvis verkar för att öka den totala produktiviteten. En schematisk bild av kluster och stadsområde är given, se figur.

Figur 1 Företagslokalisering och samverkan

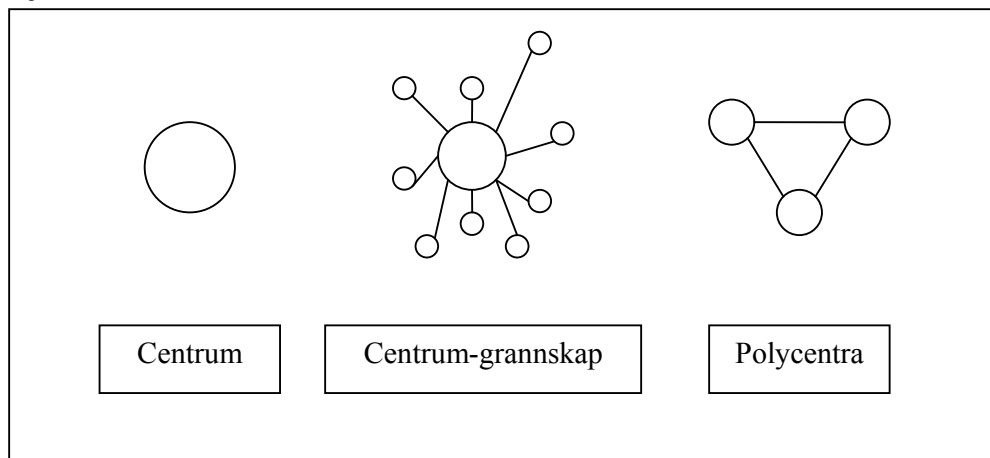


¹⁰ Se även Florida (2002, 2005a, 2005b, 2008)

I utgångsläget *A*, är företagen (illustrerade som fyrkanter, trianglar och cirklar) sparsamt lokaliserade och samarbeten mellan företagen är begränsad. I *B* bildar likartade företag samarbeten likt kluster. Dock kan denna specialisering i längden te sig lite ”fyrkantigt” vari olika branscher närmar sig varandra i ett stadsområde så att det sker ”korsbefruktningar” mellan olika branscher, såsom i *C*.

Stadsstrukturen och länkarna mellan företagen kan se olika ut. Det brukar skiljas på framför allt tre olika strukturer: Centrum, centrum-grannskap, samt polycentra, se figur.

Figur 2 Stadsstrukturer



Med centrum så hänvisas till staden som helhet. I ett centrum med grannskap finns ett centralt centrum och fler närliggande grannskap. Då vissa företag väljer att lokalisera sig i centrum väljer andra att lokalisera sig i nära anslutning, dvs. i grannskapet. På så sätt kan företag som inte vill lokalisera sig i centrum (t.ex. p.g.a. höga markhyrorna) i stället lokalisera sig i nära anslutning och på så sätt ändå dra fördel av centrumets fördelar. Stockholm är ett bra exempel på ett centrum med ett stort grannskap som sträcker sig långt ut i Mälardalen.

I likhet till centrum-grannskap strukturen kan det även uppstå ett nära samverkan mellan flera centra, s.k. polycentra. I ett polycentra finns det inget dominerande centrum utan flera jämbördiga. Fördelarna med denna struktur är att städer kan specialisera sig kring en huvudverksamhet och samtidigt dra fördel av andra verksamheter i andra städer vilket ger synergieffekter. Ett exempel på en polycentrisk stadsstruktur är Randstad i Nederländerna som består av Amsterdam, Haag, Rotterdam, och Utrecht.¹¹ I Sverige skapas nu den s.k. ”fjärde storstadsregionen” bestående av Linköping och Norrköping, med syfte att integrera de två städerna i polycentrisk anda.

Alla dessa olika strukturer är likt kluster skapade för att företag antas dra stora vinster av att samarbeta inom och mellan branscher. Denna koncentration av företag skapar dels fördelar men ger även upphov till nackdelar. En del av dessa nackdelar har vi redan berört,

¹¹ Se ITPS A2006:015, för mer information.

såsom höga markhyror vilket i stället kan bidra till en centrum-grannskap eller polycentrisk struktur. Andra tydliga nackdelar är långa pendlingsavstånd och trängsel. Stor möda har lagts ner för att skapa en så gynnsam utveckling av städerna som möjlighet. Henderson (2003) argumenterar t.o.m. för att städer har en optimal storlek när både över- och underkoncentration leder till kostsamma produktionsförluster.

Städer är ofta sammanlänkade med regioner med hög tillväxt, men om städerna ger upphov till ekonomisk tillväxt eller om tillväxt ger upphov till urbanisering råder det delade meningar om.¹² Även om forskningen har svårt att ge ett definitivt svar på hur kausaliteten ser ut, är det ett rimligt antagande att urbanisering och tillväxt är ömsesidigt beroende av varandra. Andra centrala regionala agglomerationstendenser som har inverkan på tillväxten är industrins lokalisering.

Industrins lokalisering

Enligt Midelfart-Knarvik och Overman (2002) är industrins lokalisering beroende av främst två faktorer: Industrins koncentrationsfördelar samt insatsfaktorernas rörlighet. Såsom har diskuterats ovan antas industrin ha fördelar att koncentrera sig i kluster och i städer för att avståndet för de horisontella länkarna (mellan rivaler), samt länkarna bakåt och framåt (till leverantörer och konsument) är mindre. Faktorer som påverkar industrins lokalisering illustreras i figuren.

Figur 3 Scenarier för industrins lokalisering

		Industrins koncentrationsfördelar		
		Små	Stora (inom bransch)	Stora (inom och mellan alla branscher)
Faktorens rörlighet	Små	Geografisk spridning	Regional specialisering beroende på tillgångar	
	Arbetare: Små Kapital: Stora	Regional specialisering beroende på avkastning	Branschspecifika ”svarta hål”	Möjlig polarisering
	Stora			Ett ”svart hål”

Källa: Midelfart-Knarvik och Overman (2002), SOU (2007:25).

¹² Se ITPS A2006: 015, för mer information.

Om koncentrationsfördelarna och faktorernas rörlighet är små, kommer företagen vara geografiskt utspridda över hela landet beroende på var insatsfaktorerna är belägna. Om däremot insatsfaktorerna är rörliga och det finns stora koncentrationsfördelar endast inom respektive bransch, kommer branscherna att koncentrera sig till vissa platser. Detta kan liknas vid s.k. ”svarta hål” i rymden som suger in allt i sin närhet. Om det istället råder hög rörlighet på insatsfaktorer och koncentrationsfördelar inom och mellan alla branscher antas lokaliseringen bete sig som ett enda ”svart hål” där alla företag samlas på ett och samma ställe. Det branschspecifika svarta hålet kan liknas vid kluster medan ett enda svart hål kan liknas vid urbanisering.

Ett mindre åtråvärt scenario är om koncentrationsfördelarna och rörligheten för kapital är stora medan rörligheten för arbete är begränsad. Vid ett sådant scenario flyttar industrin och kapitalägarna men inte arbetarna, vilket kan leda till en betydande ekonomisk polarisering mellan de som bor i centrum och de som bor i periferin.

För de två återstående fallen antas det ske en regional specialisering, men dessa specialiseringar ter sig olika. Då koncentrationsfördelarna är stora och faktorerna är orörliga, antas vissa regioner specialisera sig inom vissa branscher beroende på vad regionen har för tillgångar.¹³ Däremot om koncentrationsfördelarna är små och faktorerna är rörliga, antas insatsfaktorerna att flyttas till de regioner där de ger högst avkastning, vilket också leder till specialisering.

För att mildra industrins koncentration skall antingen insatsfaktorernas lokalisering eller koncentrationskrafterna inom industrin påverkas. Att påverka lokaliseringen av insatsfaktorerna handlar t.ex. om att ha högskolor och universitet på olika platser i landet. Koncentrationskrafterna kan på liknande sätt påverkas genom att minska avståndet till leverantörer, kunder samt rivaler, dvs. bakåt, framåt och horisontal länkarna, vilket kan ske genom satsningar på infrastruktur.

Vernon (1960, 1966, citerad i McCann 2001) menar att företagets lokalisering beror på var i produktionscykeln företaget befinner sig. Tidigt i produktionscykeln är företaget fokuserat på informationsintensiva aktiviteter såsom forskning och utveckling samt avgörande beslut. Dessa aktiviteter görs med fördel i en storstad. När sedan produkten är färdigutvecklad och produktionsprocessen börjar bli mer standardiserad är det mer fördelaktigt att förlägga produktionen i periferin där kostnaderna är lägre. Lärdomen av denna teori är följaktligen att lokaliseringen av industrin bestäms i huvudsak av vilken typ av aktivitet som skall utföras: Informationskrävande verksamhet bör lokaliseras i storstäderna medan den standardiserade produktionen bör förläggas där det är mest kostnadseffektivt, vilket ofta är i periferin. Industrins koncentrationsfördelar verkar således vara större för informationskrävande verksamhet.

Ytterligare två teorier för företags lokalisering är ”tillväxtpolmodellen” samt ”inkubatormodellen”. Tillväxtpolmodellen, associerad med Perroux (1950), går ut på att stora företags agerande ger konsekvenser för mindre företag. De stora företagen fungerar på så sätt som tillväxtpoler för andra företag och påverkar därför de mindre företags lokalisering. Inkubatormodellen, associerad med Chinitz (1961, 1964), argumenterar istället för att det är inkubatorer och annan företagsstödande verksamhet som bestämmer både framväxt och lokalisering av företag (McCann, 2001: 60f).

¹³ I likhet med Hecksher-Ohlin teorin för internationell handel där regionen producerar den vara de har komparativ fördel att producera.

Dock kan inte den regionala tillväxten enbart analyseras utifrån den ekonomiska dimensionen. Idag är målet att skapa en hållbar regional tillväxt och det har inneburit att även den sociala och miljömässiga dimensionen ska införlivas i debatten kring hur man ska förena en hållbar och balanserad socialutveckling med hög tillväxt. Ett första steg i en sådan analys är att få grepp om vad som avses med begreppet hållbarhet.

2.2.2 Hållbarhetsbegreppet

Hållbar regional tillväxt

Begreppet hållbar utveckling har funnits sedan 1970-talet, men fick sitt genombrott först efter det att Brundtlandkommissionen blev klar med sin rapport. I denna definierades hållbar utveckling som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.¹⁴

Begreppet hållbar utveckling har definierats på många olika sätt såväl i forskning och politik som i vardagliga sammanhang. I SOU utredningen hänvisar man till att det formulerats över 300 definitioner. Brundtlandkommissionens definition av hållbar utveckling har fått den största acceptansen i den internationella debatten. Denna breda definition öppnar upp för att begreppet kan förstås på vitt skilda sätt i olika sammanhang. Det anses dock nödvändigt med en öppen definition, eftersom det varken är möjligt eller önskvärt att en gång för alla slå fast en betydelse av begreppet som är tillämpbar i alla sammanhang.¹⁵ Givet behovet av lokala tolkningar och tillämpningar är enigheten stor om att hållbar utveckling består av tre dimensioner, den ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionen. I SOU utredningen menar man att det är få som ifrågasätter att dimensionerna har intrikata orsakssamband och att hållbar utveckling handlar om att hitta balansen mellan dem.¹⁶

”Hållbar utveckling handlar om gemensamt ansvar och solidaritet mellan generationer, mellan kvinnor och män och mellan folkgrupper och länder”.¹⁷

Hållbar utveckling är i grunden en ansats som börjar med att utveckla en helhetssyn på människors och samhällens behov, förutsättningar och problem. Den bärande principen är att ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden och processer är integrerade – de är varandras förutsättning och stöd. Det går på så sätt inte att överfokusera på den ena eller andra dimensionen. Det finns i denna strategi en tillväxt, fördelnings och miljö dimension som på olika sätt behöver hanteras för att man ska uppfatta bedömningarna som hållbara på lång sikt. Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för utveckling samtidigt som denna tillväxt inte är hållbar om miljön försämras eller om välståndet inte fördelas rättvist eller om det inte sker en tillväxt i det mänskliga kapitalet (hälsa, utbildning etcetera). Därför betraktas även den sociala och miljömässiga utveckling både som ett resultat av och en förutsättning för ekonomisk utveckling.

¹⁴ SOU 2004:104 *Att lära för hållbar utveckling*, Stockholm 2004, s 59.

¹⁵ Ibid, s 70.

¹⁶ Ibid, s 70.

¹⁷ Ibid, s 32.

”Den sociala dimensionen av hållbar utveckling lyfter fram betydelsen av att resurser, inflytande och makt fördelas på ett rättvist, jämlikt och jämställt sätt, att alla människor får tillgång till social service och att individen känner trygghet och delaktighet. Miljödimensionen handlar om att värna om ekosystemens tjänster och återhämtningsförmåga, vilka är en förutsättning för en långsiktig social välfärd och ekonomisk utveckling.”¹⁸

Den ekonomiska tillväxten har sina begränsningar i att den i detta perspektiv inte får leda till försämrade miljön som hotar ekosystemen eller att den sker till priset av orimliga arbetsvillkor och ohälsa. En sådan utveckling betraktas inte som hållbar. Den miljömässiga dimensionen utgör en yttre gräns för vad som kan göras medan många betraktar den sociala dimensionen som målet för hållbar utveckling – alla människor ska kunna få sina grundläggande behov tillgodosedda utan att ekosystemens yttre gränser överskrids.¹⁹ Den ekonomiska dimensionen kan i dessa termer ses som ett medel för att målet ska uppnås inom ramen för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling.²⁰

Forskningen har bidragit med nya värdefulla insikter om de komplexa sambanden mellan jordens olika ekologiska system. Det uppfattas ändå som det är långt kvar innan vi har fått tillräckligt med kunskaper inom detta område och i dagsläget är det svårt att förutse de sammantagna effekterna av människans aktiviteter på de olika systemen. Vi står inför stora utmaningar och omställningar framöver. I SOU utredningen pekar man på att den biologiska mångfalden minskar i snabb takt. Klimatförändringarna beräknas leda till att cirka en fjärdedel av jordens växt- och djurarter dör ut. Cirka 65 procent av fiskbestånden i haven är överfiskade eller på gränsen till överfiskade redan i dag. Den minskade marina produktionen bidrar till att fattiga människor, som utgör en majoritet av befolkningen i tropiska kustområden, blir än mer sårbara. Under de senaste 50 åren har jordens befolkning fördubblats, spannmålsproduktionen har tredubblats, energikonsumtionen har fyrdubblats och de ekonomiska aktiviteterna har femdubblats. Vid världstoppmötet i Johannesburg 2002 konstaterades att människans ekonomiska aktivitet överskrider jordens bärkraft med cirka 25 procent. En liten andel av jordens befolkning – 15 procent – svarar för cirka 55 procent av konsumtionen. En slutsats som dras i SOU utredningen är att ett särskilt stort ansvar vilar därför på industriländerna att utveckla långsiktigt hållbara produktions- och konsumtionsmönster.²¹

2.3 Hur mäts regional tillväxt?

2.3.1 Beroendevariabeln i empiriska tillväxtstudier

Hållbar tillväxt består, vilket även nämnts ovan, av tre dimensioner: den ekonomiska, den sociala, och den miljömässiga även kallad den ekologiska dimensionen. På nationell nivå

¹⁸ Ibid, s 32.

¹⁹ Ibid, s 32.

²⁰ Ibid, s 33f.

²¹ Ibid.s 34ff.

finns det olika sammansatta mått och index som är konstruerade att beskriva alla tre dimensioner sammantaget.²² På regional nivå i Sverige används, oss veterligen, inget sammansatt mått på hållbarhet utan istället används enskilda indikatorer för de olika hållbarhetsdimensionerna.

Den ekonomiska dimensionen

Med ekonomisk tillväxt brukar det oftast hänvisas till den procentuella förändringen i BNP per capita från ett år till ett annat. Bruttonationalprodukten (BNP) är värdet av det som producerats inom ett land under ett år och är ett mått på landets välfärd och levnadsstandard. Att uppnå en hög levnadsstandard d.v.s. en hög nivå på BNP per capita är det främsta målet och det är därför viktigt att förstå vad som påverkar tillväxttakten i BNP per capita. För att studera den ekonomiska utvecklingen i olika regioner används ofta den regionala motsvarigheten till BNP som heter BRP: *Bruttoregional*produkt.

Bruttoregionalprodukt

BRP är den regionala motsvarigheten till bruttonationalprodukten (BNP) mätt från produktionssidan, d.v.s. värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. Summan av alla regioners BRP summerar till BNP. Statistiska centralbyrån (SCB) producerar statistik över BRP på både läns och kommun nivå. På läns nivå finns BRP i både löpande och fasta priser, medan på kommun nivå endast i löpande priser.

BRP brukar studeras i relation till regionens invånare och antal sysselsatta. BRP per invånare är den regionala motsvarigheten till BNP per capita. Ett problem med BRP per invånare är att det inte tar hänsyn till arbetspendlingen. Pendlare bidrar till produktionen i den region där de arbetar men räknas som invånare i den region de bor. BRP per invånare påverkas också av befolkningsstrukturen i regionen. En region med stor andel av befolkningen utanför arbetsmarknaden (pensionärer, barn o.s.v.) tenderar därför att ha lägre BRP per invånare än en region med en stor andel som inte står utanför arbetsmarknaden.

BRP per sysselsatt tar hänsyn till arbetspendling i den mening att det jämför värdet av produktionen i relation till dem som varit med i produktionen. Då produktionen sätts i relation till utfört arbete kan även BRP per sysselsatt tolkas som ett mått på arbetsproduktivitet. Ett problem med detta mått är dock att det påverkas av branschstrukturen. En region med t.ex. en arbetsintensiv produktion som t.ex. stora delar av tjänstesektorn, tenderar således att ha lägre BRP per sysselsatta jämfört med en region med en annan branschstruktur.²³

Löneinkomst

Löneinkomst används också som ett mått på regional ekonomisk utveckling. Löneinkomsten är också, om kanske ej lika tydligt, uppdelat på invånare och sysselsatta. Så kallad "lönesumma" hänvisar till löneinkomst som har redovisats av arbetsgivaren och

²² För mer information om sammansatta nationella mått se OECD (2000) samt LU1999/2000 bilaga 7.

²³ SCB (2008).

kan fördelas efter både arbetsställets belägenhet samt efter de sysselsattas bostadsort, så kallad ”daglönesumma” och ”nattlönesumma”.

Så kallad ”disponibel inkomst” består av lön minus skatt, plus transfereringar, pensioner och kapitalinkomster. Disponibel inkomst går ej att fördela på arbetsställen då t.ex. transfereringar ej går att tillskriva ett enskilt arbetsställe. Disponibel inkomst är således endast redovisad för var individen bor. Hushållens disponibla inkomst visar på hur mycket hushållen kan konsumera och spara. Enligt SCB är generellt skillnaderna mellan regioner mindre i disponibel inkomst per invånare än i BRP per invånare. De mindre skillnaderna antas bero på välfärdssystemets omfördelning av inkomster mellan individer och regioner.²⁴

Huruvida BRP eller löneinkomst skall användas för att beskriva den regionala ekonomiska utvecklingen beror på vad som ämnas undersökas. Om vi är intresserade av produktiviteten bör BRP per sysselsatt eller daglönesumma per sysselsatt användas. Om vi däremot vill mäta en ekonomisk välfärd är disponibel inkomst att föredra. Ett problem med både BRP och löneinkomster är dock att de inte tar hänsyn till externa effekter såsom socialt välbefinnande och effekter på miljön. Att komplettera mått på ekonomisk utveckling med mått från den sociala dimensionen och miljödimensionen är därför väl motiverat.

Den sociala dimensionen

Den sociala dimensionen består av flera olika aspekter och är svår att begränsa. De vanligaste aspekterna kan sammanfattas till:

- Hälsa
- Trygghet och kriminalitet
- Utbildning
- Arbetslöshet
- Kreativitet och kulturell upplevelse

Som märks har vi under denna kategori även innefattat utbildning och arbetslöshet vilket lika gärna skulle kunna räknas till den ekonomiska dimensionen. Detsamma gäller egentligen de övriga aspekterna hälsa, trygghet, och kreativitet, vilka kan argumenteras ha en direkt effekt på ekonomisk utveckling.

NUTEK (2006) har i ett första försök att sammanfatta indikatorer för en hållbar regional utveckling presenterat ett antal olika förslag på indikatorer. Inom hälsoindikatorer återfinns antal sjukdagar, rapporterade arbetsskador, och medellivslängd. Ett problem med dessa indikatorer är att det är upp till individen själv att rapportera skadan eller sjukdomen vilket gör att individer med svag ekonomi inte har råd att vara sjuk samt att sämre tider kan göra att fler individer väljer att gå till jobbet då de i vanliga fall hade valt att ta ut sjukdagar. Indikatorer för hälsa bör även innefatta tillgång till utövande av motionsidrotter där både mångfald och motionsanläggningarnas kapacitet bör beaktas.

²⁴ SCB (2008)

Indikatorer för social trygghet och kriminalitet kan vara antalet anmälda brott, uppdelat på typ av brott; våldsbrott, stölder, o.s.v. Ett problem med dessa mått är att vissa väljer att inte rapportera brott och att alla typer av brott inte rapporteras.

Utbildning och arbetslöshet är mer rättframt att mäta. Internationella jämförelser av uppnådd utbildningsnivå (gymnasie, universitets o.s.v.) är ofta svår då utbildningsväsendet i olika länder är olika och att kvalitetsaspekten är i stort sett omöjlig att mäta. För jämförandet av inhemska regioner har vi dock inte detta problem i samma utsträckning. Utbildningsnivån är dock till stor del beroende på vilka typer av arbetsplatser det finns inom regionen. Tanken om att utbildning är en indikation av individens personliga välbefinnande och sökande efter kunskap är därför ej realistisk.

Indikatorer för kreativitet och kulturella upplevelser kan innefattas till antal teater- och museibesökare, samt mångfalden av utbud inom regionen. Ett problem med dessa mått är att de troligen kommer vara mer tillämpbara för att följa en region över tiden, och inte att jämföra olika regioner.

Miljödimensionen

ITPS rapporten ”Indikatorer för uppföljning av regional utveckling”, vilket är en delrapport till RB6, diskuterar och ger förslag på miljöindikatorer på regional nivå. De förslag som ges här är direkt hämtade från denna rapport.

För att bringa lite ordning bland alla olika typer av miljörelaterade mått och miljöindikatorer så har Europeiska miljöbyrån (EEA) utvecklat den så kallade DPSIR-modellen. Enligt denna modell kan indikatorer klassificeras i enlighet med deras plats i orsakskedjan. Först kommer drivkrafter (D) vilket är de aktiviteter som ligger bakom miljöproblemet, t.ex. transporter och energianvändning. Drivkrafterna får sedan en påverkan (P) vilket är det som direkt orsakar problemet, t.ex. surt nedfall eller skogsavverkning. Påverkan får i sin tur ett tillstånd och status (S) på miljön i form av pH i grundvattnet, radonhalten i bostäder, eller brunnar med ohälsosamt vatten. Efter ”status” finns ytterliggare en kategori kallad inverkan (I) som visar på effekter och konsekvenser, t.ex. antal sinade brunnar o.s.v. Den femte och sista kategorin är respons (R) vilken visar vilka åtgärder som gjorts för att minska eller lösa miljöproblemet. Såsom i de flesta typer av klassificeringar är det inte alltid helt självklart i vilken kategori en enskild indikator skall ligga.

Bland dessa olika kategorier är det framför allt påverkan (P) som ITPS tolkar som den mest rimliga kategorin av indikatorer på kommunal nivå. Påverkan är oftast en direkt effekt av ekonomisk aktivitet och är således något som beslutsfattare kan påverka. Drivkrafter (D) är alldeles för tidigt i kedjan och status (S) är alldeles för slutgiltigt. Ett stort problem är också att indikatorerna måste vara på kommunal nivå.

De miljöindikatorer som ITPS rekommenderar är de två påverkansindikatorerna: Koldioxidutsläpp (kg/(inv*år)) som mått på fossil energianvändning, och utsläpp av kväveoxider (kg NO_x/inv*år) som mått på andra utsläpp. Båda dessa utsläpp ingår dessutom i de svenska miljömålen. För mer information se ITPS (2008).

2.3.2 Förklarande variabler av empirisk tillväxt

ITPS har i tidigare studie tagit upp ett antal metoder som kan användas för att mäta regionala skillnader. Variationskoefficienten är ett mått som användbart för att mäta den relativa spridningen, jämföra spridningen i olika variabler för en viss tidpunkt eller undersöka förändringen av spridningen i en variabel över en längre tidsperiod. Det finns också olika sätt för att mäta om olika regioner närmar sig varandra, s.k. konvergens.²⁵ Då ett stort fokus i den här kunskapsöversynen fokuserar på kluster och regional koncentration, presenterar vi i ett appendix förslag på olika mått för att mäta rumslig koncentration. ITPS årsbok ”Regionernas tillstånd” beskriver utvecklingen och företagsstrukturen i Sveriges regioner.

En viktig utgångspunkt vid regionala analyser är att tydliggöra vilka som tillhör målvariabler och mäter ekonomisk utveckling i olika regioner. ITPS har tidigare lyft fram bruttoregionprodukt, lönesumma och övriga inkomstbegrepp. Det är dessa målvariabler som påverkas av de specifika förutsättningarna för tillväxt som kan belysas med hjälp av regionala tillväxtindikatorer.²⁶ I samband med att den regionala tillväxtpolitiken har breddats behövs det tas fram fler målvariabler som kan täcka in begreppet hållbar regional tillväxt, framför allt behövs ytterligare variabler som ger oss vägledning om utvecklingen utifrån miljömässiga- och sociala aspekter med specifikt fokus på hälsoförändringar. Vi behöver på så sätt mera kunskaper om andra dimensioner för att bedöma regionernas utveckling än vad som tidigare har gjorts. De nya dimensionerna måste relateras till teorier som ger oss förklaringar på de tillväxtfenomen som man vanligtvis observerar.

I nationalekonomisk teori avgörs produktionsnivå och inkomster på lång sikt av tillgången på produktionsfaktorer (arbete, realkapital och naturresurser) och teknik. Det är den potential för att producera varor som avgör tillväxten och sådana faktorer är kopplade till ekonomins utbudssida. Efterfrågeförändringarna betraktas inte ha lika stor betydelse för tillväxten på lång sikt, däremot kan det ha en stor inverkan på kort sikt. I både äldre och nyare teorier får tekniken en framskjuten position i att förklara förändringar i den långsiktiga tillväxten.

I den nya tillväxtteorin (Romer & Lucas), som vi tidigare nämnt, har man i vissa fall frångått principen med avtagande avkastning. Investeringar i humankapital styrs av andra principer och det innebär att en frekvent ökning av humankapitalet genom utbildning kan ge varaktig tillväxt i produktion och inkomst per capita. Inom den gamla tillväxtteorin fanns inte samma utrymme för att politiska åtgärder skulle kunna få en stor effekt på en regions tillväxt. Detta har nu förändrats, den nya tillväxtteorin ger ett mycket större utrymme för politiska åtgärders påverkan på den ekonomiska tillväxten på lång sikt. Åtgärder som är kopplade till att utveckla humankapitalet skapar nya förutsättningar för långsiktig tillväxt. I dessa modeller är tekniken endogen bestämd (endogen tillväxtteori). I den gamla tillväxtteorin fanns det en tilltro till att det skulle ske en ökad konvergens mellan olika regioner, medan den nya endogena tillväxtteorin inte innebär samma positiva resultat. De regionala skillnaderna kan öka över tid, vilket kan bero på skillnader i tillgång på humankapital och skillnader i vissa typer av investeringar som har med hur regionen utvecklar regionens humankapital.²⁷

²⁵ ITPS A2003:004.

²⁶ SOU 2004:104), s 17

²⁷ Ibid s 20

Det har empiriskt testats vilka förklaringsvariabler som är mest signifikanta för att förklara tillväxt. De två förklarande variablerna som i de flesta fallen var signifikanta var inkomstnivå och humankapital. I detta fall bestod humankapital av två variabler (utbildningsnivå och hälsotillstånd). Andra centrala förklaringsvariabler som lyftes fram i detta empiriska test var investeringar i fysiskt kapital, institutionella förhållanden och regionernas geografiska position.

Inom ett land sker det ganska stora omflyttningar av människor och det kan ha en stor betydelse för regioners tillväxt. Det institutionella förhållandena är relativt lika och det har på sätt inte samma bäring för att förklara skillnader mellan olika regioners tillväxt. Nettomigrationen blir på så sätt ett viktigt mått för att mäta hur regionen konvergerar eller divergerar utifrån olika inkomstnivåer. Andra viktiga variabler som har att göra med humankapitalet är befolkningens åldersstruktur och utbildningsnivå. Tidigare studier har funnit att detta påverkar tillväxten. Det har även konstateras i svenska studier att kommunernas tillgång på humankapital har signifikanta effekter på nettomigrationen, men inte direkt på tillväxten.²⁸

Förklarande variabler

Ett sätt att kategorisera de regionspecifika förutsättningarna för tillväxt är att dela in tillväxtindikatorerna i sex grupper: 1. Befolkningsgeografisk struktur, 2. Mänskliga resurser, 3. Arbetsmarknadens struktur och funktionsätt, 4. Näringsstruktur, 5. Infrastruktur och övrigt realkapital, 6. Dynamik.

Befolkningsgeografisk struktur är betydelsefull på så sätt att den behandlar variabler som befolkningstäthet och tillgänglighet till arbets- och varumarknader. Dessa variabler minskar geografiska transaktionskostnader och skapar positiva agglomerationseffekter. Den ökade tillgängligheten inom regionen och till andra regioner skapar förutsättningar för en effektivare allokering av arbetskraft. Den ökade diversifieringen på olika marknader ökar regionens attraktionskraft och på så sätt dess tillväxtmöjligheter.

Mänskliga resurser – här ingår befolkningens storlek, åldersstruktur och utbildningsstruktur. I detta fokuseras mycket kring befolkningens åldersstruktur och utbildning. I ett regionalekonomiskt perspektiv är det mycket som pekar på att tillgången på humankapital är av fundamental betydelse för ekonomisk tillväxt. Orsakerna till detta är följande:

- Ökad utbildningsnivå innebär ökad produktivitet och höjda lönenivåer (extern effekt)
- De externa effekterna är till stor del geografiskt begränsade
- Ökad tillgång på human kapital har utöver rena löneeffekter en attraherande effekt på migrationsflöden mellan regioner.

Dessa tre aspekter talar för att den initiala tillgången på humankapital i en region kan vara avgörande för den regionalekonomiska utvecklingen över mycket långa tider (vilket har stöd från forskning från främst USA).²⁹

Betydelsen av humankapitaltillgång i ett regionalt perspektiv visar sig genom att: nettoemigration är inte bara resultatet av regionala förhållanden utan också en

²⁸ Ibid s 22.

²⁹ Ibid s 25.

bestämningsfaktor för tillväxt av produktion och inkomster. Speciellt kan detta gälla nettoemigration av personer med hög utbildning.³⁰

I kategorin arbetsmarknadens struktur och funktionssätt – här ingår olika mått på arbetskraftsutbud, relativt arbetslöshetstal och sysselsättningsfrekvens. Arbetskraftsutbudet återspeglar indikatorer på produktionspotentialen. Det relativa arbetslöshetstalet samt förvärvsfrekvens indikerar hur långt från den maximala produktionsnivån som den regionala ekonomin befinner sig. I denna analys är man mindre intresserad av kortsiktiga konjunkturinverkan utan här är den långsiktiga jämviktsarbetslösheten av större vikt.

I kategorin näringsstruktur ingår olika mått på det regionala näringslivets bransch- och arbetsställediversifiering. Det gäller hur beroende en region är av sysselsättning och produktion i enskilda branscher och vid enskilda arbetsställen. Näringslivets sammansättning kan antas ha betydelse för förmåga att attrahera arbetskraft, särskild individer och hushåll med specialiserad kompetens. Näringslivets diversifiering påverkar hur regioner drabbas i termer av arbetslöshet, utflyttning och inkomstbortfall i samband med djupare förändringar. Ju mer ensidigt ett näringsliv är desto större risker är det att det får bestående effekter på arbetslöshet, produktion och inkomster.

I kategorin infrastruktur och övrigt realkapital ryms tre grupper av variabler: infrastruktur för kommunikationer, produktionskapital samt social infrastruktur. Variablerna är en del av den totala kapitalstocken i vid mening. I neoklassisk teori bestäms inkomster per capita av tillgången på kapital. En ökning av investeringarna i kapital kan ge ökning av inkomsterna. Nyare teoribildning visar att investeringar i vissa typer av kapital (humankapital, humankapitalgenererande realkapital) inte behöver kännetecknas av avtagande avkastning, varför en ökning av tillgången på kapital kan ge varaktig tillväxt i produktion per capita inkomster. Vilket vi har berört tidigare är dock investeringarnas betydelse en omtvistad fråga, där forskning visar både på positiva effekter samt inga effekter alls.

Investeringar i fysisk infrastruktur leder till sänkta transportkostnader, vilket har effekter på Total Faktor Produktivitet och tillväxt. Det främjar även handelsutbyte och teknikspridning samt betydelse för lokalisering och investeringsbeslut. Med social infrastruktur avses här utbildnings- och forskningskapaciteten vid universitet och högskolor som bidrar till långsiktig försörjning av humankapital. Hit räknas även kapaciteten i regional offentlig sektor.

I kategorin dynamik utgörs indikatorerna inte av bestånd som tidigare nämnts utan flöden. Förslag till flödesindikatorer omfattar fem olika sektorer eller områden: företagssektorn, realkapitalstocken, bostadssektorn, befolkning, arbetsmarknad och utbildningssektorn. Flödesindikatorerna inom dessa områden har direkt eller indirekt anknytning till den regionala ekonomins funktionssätt och produktionsförmåga.

ITPS tidigare förslag på flödesindikatorer med fokus på företagssektorn och arbetsmarknad är följande: Etablering av nya arbetsställen, investeringar i realkapital (har effekt på produktionspotentialen och introduktion av ny teknik och förändring, även bransch och arbetsställediversifiering – struktururomvandling) Fokus på expansion, kontraktion, etablering/nedläggning av arbetsställen i olika regioner.

Arbetsmarknad – rörligheten av arbetskraft (effekt på resursallokering – målet är att rörligheten går från stagnerande till expanderande verksamheter) Arbetskraftsmobilitet har

³⁰ Ibid, s 25

direkt betydelse för regionernas tillgång på humankapital och därmed för tillväxtförutsättningarna i regionerna. Rörligheten kan mätas i flera dimensioner, till exempel via geografisk rörlighet via pendling och migration, rörlighet mellan företag, branscher och yrken.

2.4 Slutsatser

Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för utveckling samtidigt som denna tillväxt inte är hållbar om miljön försämras eller om välförhållandet inte fördelas rättvist eller om det inte sker en tillväxt i det mänskliga kapitalet. Hållbar utveckling handlar därför om att ta hänsyn till tre dimensioner: den ekonomiska, den sociala, och den miljömässiga.

Den ekonomiska dimensionen fokuserar främst kring ekonomisk tillväxt och produktivitet. En ökning i den ekonomiska tillväxten fås främst genom att antingen öka insatsfaktorerna eller att arbeta effektivare, d.v.s. att öka produktiviteten. Med utgångspunkt från Harberger (1998) kan produktiviteten med fördel tolkas som en ”reell kostnadsreduktion”. Med namnet ”reell kostnadsreduktion” ges produktiviteten en *adress* i den meningen att vi fokuserar på företaget vari produktionen faktiskt sker, en *kropp* i den meningen att sparade kronor är påtagligt och mätbart, och ett *ansikte*, i form av en företagsledare, entreprenör o.s.v. Att skapa en kostnadsreduktion är troligen något som är konstant närvarande i en företagsledares tankar. Det finns minst 1001 olika sätt att skapa en reell kostnadsreduktion. Teknisk utveckling kan i hög grad verka för att skapa denna kostnadsreduktion, men reduktionen är ej begränsat till endast tekniska innovationer. Politiken fyller en tydlig funktion i denna process genom att underlätta så att företagen snabbt och adekvat skall kunna förutse möjligheter för kostnadsreduktioner och agera därefter.

Då produktiviteten är främst något som skapas i företagen och många regionala tillväxtfrågor diskuteras utifrån samverkan mellan olika aktörer, är det viktigt att förstå förutsättningarna för ett gynnsamt företagsklimat. Ett gynnsamt företagsklimat förutsätts bestå av en situation där företagen har länkar framåt, bakåt, och horisontellt. Framåt har företaget länkar till marknaden och dess konsumenter, bakåt har företaget länkar till leverantörer, medan det horisontellt är länkar emellan företagen. Genom att företaget befinner sig på samma plats som flera liknande företag i s.k. kluster kan det således ske betydande samarbeten och kunskapsutbyten bakåt, framåt, och horisontellt. Fördelarna med kluster kan sammanfattas i framförallt genom att kluster underlättar kommunikationen mellan företagen, och att kluster ger upphov till en attraktiv arbetsmarknad vilket är fördelaktigt för både den arbetssökande som för arbetsgivaren.

Nära relaterat till regionala industriella kluster hör storstädernas betydelse. Fördelarna med att lokalisera ett företag i ett stadsområde, är att det då tenderar att finnas en mångfald av företag inom olika branscher. Fördelarna med att det finns en mångfald av företag är dels att det finns möjligheter till stordriftsfördelar, som inom ett kluster, men framför allt att det finns en möjlighet för olika branscher att utbyta erfarenheter. Det sker då en s.k. ”korsbefruktningar” mellan olika branscher, där värdefulla erfarenheter inom bl.a. teknologi och organisation sprids och som verkar för att öka den totala produktiviteten.

Storstädernas betydelse har lett till en utveckling där olika regioner och företag försöker dra nytta av storstädernas fördelar, t.ex. genom att lokalisera sig i nära anslutning. Det kan även uppstå ett nära samverkan mellan flera centra, s.k. polycentra. Fördelarna med denna struktur är att städer kan specialisera sig kring en huvudverksamhet och samtidigt dra fördel av andra verksamheter i andra städer vilket ger synergieffekter.

Nytan med att lokalisera i kluster och i storstäder är förstas beroende av dels insatsfaktorernas rörlighet (ett jordbruk är t.ex. ej rörligt, medan ett call-center är mycket rörligt), och industrins koncentrationsfördelar, d.v.s. informationskrävande verksamhet tjänar i större utsträckning på att vara nära andra liknande företag medan en mer standardiserad produktion ej kräver samma närhet.

Den regionala ekonomiska utvecklingen mäts främst genom Bruttoregionalprodukten (BRP), lönesumma, eller disponibel inkomst, beroende på vad som önskas undersökas. För att mäta produktiviteten i en region rekommenderas BRP per sysselsatt eller daglönesumma per sysselsatt. Om vi däremot vill mäta en ekonomisk välfärd är disponibel inkomst att föredra. Ett problem med både BRP och löneinkomster är dock att de inte tar hänsyn till externa effekter såsom socialt välbefinnande och effekter på miljön. Att komplettera mått på ekonomisk utveckling med mått från den sociala dimensionen och miljödimensionen är därför väl motiverat.

3 Fördjupad regional tillväxtanalys

3.1 Bibliometrisk studie över centrala forskningsområden

3.1.1 Forskningsläget utifrån en bibliometrisk sökning med fokus på regional tillväxt

I detta avsnitt görs bibliometrisk undersökning med fokus på de mest citerade artiklarna specifikt riktade mot forskning kring regional tillväxt och utveckling. Det är de 50 mest citerade artiklarna generellt och de 50 mest citerade artiklarna från 2000-talet och framåt som studerats.

Fyra olika sökningar med olika sökprofiler har gjorts. Sökningen avgränsades till perioden 2000-2008 (d v s vi har sökt bland publikationer som indexerats i databasen fram till juni 2008) Materialet sorterades sedan i fallande ordning efter hur många gånger som de citerats. De femtio mest citerade valdes sedan ut för närmare granskning.

Den databas som används var Web of Science. Web of Science byggs upp från ett urval av vetenskapliga tidskrifter. Förlaget indexerar sedan alla enheter som publicerats i de valda tidskrifterna, d v s även editorial, book reviews, reviews och artiklar. Vi avgränsade sökningen till artiklar. Antalet tidskrifter som ingår i databasen är mycket stort (närmare information om det exakta antalet finns på nätet). Urvalet av tidskrifter ska i första hand vara ett toppurval. Man söker inte få med alla tidskrifter inom ett enskilt område, utan man försöker få med de mest citerade. Det finns teoretiska motiv till detta urvals förfarande. Kallas för Bradfords lag och är en matematisk beskrivning av hur den relevanta forskningen fördelar sig över tidskrifter. Kort kan man säga att det mesta av den relevanta informationen kommer att återfinnas i ett litet antal tidskrifter.

Kritik mot Web of Science är att den inte indexerar annat material än tidskriftsartiklar, samt att urvals förfarandet skapar en situation där anglo-amerikansk forskning gynnas. Vilket betyder att vi missar publikationer utanför tidskrifterna (d v s böcker och antologier). Detta betyder i och för sig inte att vi behöver missa forskningsresultaten, eftersom har de gjort intressanta upptäckter är det sannolikt att de även skriver tidskriftsartiklar.

I en första sammanställning över de tidskrifter som förekommer mest frekvent visar resultaten att de flesta artiklarna publicerats i tidskriften *Regional Studies*. Av de 50 mest citerade artiklarna generellt är 6 publicerade i denna tidskrift. Andra tidskrifter som citerats flitigt är inom *Economic Geography* och andra geografiska tidskrifter. Undersöker vi perioden från 2000-talet och framåt med fokus på de mest citerade finner man ett likartat resultat. Resterande artiklar har skrivits i flertal olika tidskrifter, se vidare figur 4.

Figur 4 Fördelning av tidskrifter utifrån en sammanställning av de 50 mest citerade generellt och de 50 mest citerade från 2000-talet och framåt (antal)

<i>Tidskrifter</i>	<i>Generellt</i>	<i>Från 2000-talet och framåt</i>
Regional Studies	6 artiklar	6 artiklar
Economic Geography	4 artiklar	4 artiklar
Environment and Planning	3 artiklar	3 artiklar
European Economic Review	2 artiklar	0 artiklar
Övriga tidskrifter (Journal of Urban Economics, Cambridge Journal of Economics, International Journal of Urban and Regional Research, Progress in Human Geography etc)	resterande	resterande

En kategorisering av de mest citerade artiklarna utifrån forskningsinriktning ger följande resultat. Utifrån en analys av de 50 mest citerade verken inom området regional tillväxt och regional utveckling är det tydligt att intresset skiljer sig för olika områden och frågor. I det stora hela är dessa artiklar koncentrerade till 4 forskningsområden som berör olika aspekter på regional tillväxt, det vill säga

1. Kluster som tillväxtarena,
2. Städerna som tillväxtarena,
3. Konvergens och tillväxtskillnader, samt
4. Politik- policyfrågor och tillväxt.

Resterande artiklar är av olika karaktär och behandlar andra aspekter av regional tillväxt. Det finns endast en högt citerade artikel som är specifikt kopplad till hållbarhetsperspektivet. Andra aspekter som lyfts fram i övriga artiklar är t ex företagsdemografiska, sociala, utvecklingsländerns problematik, handelns och regioners specialiserings betydelse för regionala effekter samt finansiella störningar och regional tillväxt. Den som genererat klart mest intresse är de artiklar som berör teorier och empiriska undersökningar kring klusterområdet, därefter finns det ett flertal artiklar som berör städerna och konvergensproblematiken, se vidare figur 5.

Figur 5 Fördelning av artiklar utifrån olika forskningsinriktningar, en sammanställning av de 50 mest citerade generellt och de 50 mest citerade från 2000-talet och framåt (antal)

<i>Forskningsinriktning</i>	<i>Antal artiklar (generellt för hela perioden)</i>	<i>Antal artiklar från 2000-talet och framåt</i>
Kluster	16 st	8 st
Städer	7 st	8 st
Konvergens	7 st	5 st
Regional policy	5 st	1 st
Innovation och lärande	4 st	7 st
Regional specialisering/komparativa fördelar	2 st	3 st
Utvecklingsländer	1 st	1st
Hållbar utveckling	1 st	5 st
Sociala och hälsoaspekter	1 st	5 st
Övriga	6 st	7 st
Totalt	50	50

Utifrån figur 5 kan vi jämföra med de förskjutningar som skett mellan de 50 mest citerade generellt och vad som hänt under 2000-talet. En analys av de 50 mest citerade verken från 2000-talet och framåt visar att artiklarna är fortsatt koncentrerade till tidigare framträdande forskningsinriktningar som berör olika aspekter på regional tillväxt, det vill säga: 1. Kluster som tillväxtarena, 2. Städerna som tillväxtarena, 3. Konvergens. Vissa förskjutningar har skett och har nya forskningsområden har tillkommit. Framför allt kan det konstateras ett ökat fokus på hållbarhetsperspektivet, samt hälso- och sociala aspekter. Fortfarande är flest artiklar kopplade till artiklar som berör teorier och empiriska undersökningar kring klusterområdet, men fokus har ökat på området innovation och lärande. Från 2000-talet och framåt kan det konstateras att de flesta artiklarna koncentreras till tre inriktningar:

1. Fokus på klusterperspektivet (med några förskjutningar i tankegångarna mot lärande och innovation)
2. Fokus på hållbarhet (ekologiska, hälso- och sociala aspekter)
3. Fokus på städer/urbanisering

Frågan är vilka forskningsinriktningar som utkristalliseras om vi fokuserar våra bibliometriska sökningar på hållbarhetsbegreppet kopplat till regionalutveckling. En sådan undersökning görs i nästa avsnitt. Även i detta fall görs en bibliometrisk sökning med en avgränsning på de 50 mest citerade artiklarna generellt och de 50 mest citerade artiklarna från 2000-talet och framåt.

3.1.2 Forskningsläget utifrån en bibliometrisk sökning med fokus på regional hållbarhet

Inom området hållbar regional utveckling och tillväxt framkom följande resultat. I en första sammanställning över de tidskrifter som förekommer mest frekvent visar resultaten att de flesta artiklarna publicerats i tidskriften *Ecological Economics*. Av de 50 mest citerade artiklarna generellt är 8 publicerade i denna tidskrift. Undersöks endast perioden från 2000-talet och framåt med fokus på de mest citerade framkommer att 6 av artiklarna publicerats i denna tidskrift. Andra tidskrifter som har flera artiklar bland de 50 högst citerade är *World Development* och *Geoforum*. Resterande artiklar har publicerats i flertal olika tidskrifter.

Figur 6 Fördelning av tidskrifter utifrån en sammanställning av de 50 mest citerade generellt och de 50 mest citerade från 2000-talet och framåt (antal)

<i>Tidskrifter</i>	<i>Generellt</i>	<i>Från 2000-talet och framåt</i>
Ecological Economics	8 artiklar	6 artiklar
World Development	5 artiklar	3 artiklar
Geoforum	2 artiklar	4 artiklar
Academy of Management Review	3 artiklar	0 artiklar
Futures Science	2 artiklar	2 artiklar
Science	2 artiklar	0 artiklar
Övriga tidskrifter; Regional Studies, Environment and Planning, Management Science, American Economic Review, Landscape and Urban Planning etc.	Resterande	Resterande

En kategorisering av de mest citerade artiklarna utifrån forskningsinriktning ger följande resultat. Utifrån en analys av de 50 mest citerade verken inom området hållbar regional tillväxt och regional utveckling är det tydligt att inriktningarna på forskningen skiljer sig. Det kan dock konstateras att dessa artiklar är koncentrerade till 4 forskningsområden som berör olika aspekter på hållbarhet och utveckling:

1. Metodutveckling
2. Företagsstrategier och företagsinvesteringar,
3. Governance, det gäller att utveckla policy och former för att utveckla styrning och planering av en ekonomisk hållbar utveckling
4. Makroanalyser, en fokusering på Kuznetskurvor etc.

Resterande artiklar är av olika karaktär och behandlar andra aspekter av hållbar regional utveckling, till exempel globala program, ekologiska problem, urbana och sociala problem, samt systemansatser. Det som är mest dominerande inslaget i denna undersökning är att flertalet artiklar berör metodutvecklingsfrågor.

Figur 7 Fördelning av artiklar utifrån olika forskningsinriktningar, en sammanställning av de 50 mest citerade generellt och de 50 mest citerade från 2000-talet och framåt (antal)

<i>Forskningsinriktning</i>	<i>Antal artiklar (generellt för hela perioden)</i>	<i>Antal artiklar från 2000-talet och framåt</i>
Metodutveckling	10 st	13 st
Företagsstrategier och företagsinvesteringar	8 st	2 st
Makroanalyser (kuznetskurva, BNP etc.)	7 st	1 st
Governance (policyutveckling – styrning och planering av en ekologisk hållbar tillväxt	7 st	17 st
Urbana Problem/sociala aspekter	5 st	3 st
Systemansatser (teknologiska system, kunskapssystem etc.)	5 st	3 st
Globala program	4 st	2 st
Ekologiska problem (regnskogar, klimatförändringar etc.)	2 st	6 st
Övriga	2 st	3 st
Totalt	50	50

För att undersöka om det skett en förskjutning i forskningsinriktningen bland de 50 mest citerade artiklarna har vi jämfört med perioden från 2000-talet och framåt. Utifrån en analys av de 50 mest citerade verken inom området hållbar regional tillväxt och utveckling från 2000-talet och framåt är det tydligt att det skett en del förändringar. Framför allt har det skett en ökad koncentration till två forskningsområden:

1. Governance
2. Metodutveckling.

Det är även fler artiklar som berör ekologiska problem. Se vidare tabell ovan.

3.2 Studier i regional tillväxt

För att bedöma hur långt forskningen kommit inom olika områden har fördjupningar gjorts i de mest citerade artiklarna. Dessa belyses i följande avsnitt utifrån ett antal olika rubriker. Inledningsvis diskuteras forskningsläget med fokus på regionala tillväxtfrågor och sedan avslutas avsnitten med en genomgång av forskning som berör frågor kring hållbar regional tillväxt. Avsnitten har även kompletteras med annan litteratur än de mest citerade.

3.2.1 Forskningsläget med fokus på innovationsmodeller och regional tillväxt

Det finns flertal s.k. territoriella innovationsmodellerna som utvecklats för att beskriva en rumslig dimension av innovationsprocesser och ge nya förklaringar till regional tillväxt och utveckling. Många av dessa idéer har sitt ursprung i en hård kritik och ifrågasättande av 1980-talets regionala policy. I England fanns exempelvis ett missnöje hos mindre företag likväl från akademiskt sida kring en alltför hård nationell styrning av den regionala ekonomiska policyn. De alternativ som fanns till denna policy var att försöka uppgradera och se potentialen i den specifika lokala och regionala utveckling.

Inom Europa utgör GREMI (skolan) en ledande forskningsinriktning³¹ som var tidigt ute med att utveckla en regional endogen utvecklingsansats. Det var ett försök att utveckla en regional version av den endogena tillväxtmodellen med fokus på tillväxtfaktorer som humankapital, skolsystemet, infrastruktur, kvalitén i produktionsfaktorer och system, samt den lokala företagskulturen. GREMI skolan bidrog med att lyfta fram nya utvecklingsfaktorer och innovationsdynamiken kartlades. Det var också startskottet för utvecklingen av flera olika forskningsfält som nu pågått under en tjugoårsperiod med fokus på regionala innovationssystem.

Vid sidan om GREMI fanns det en forskningsinriktning som slog igenom internationellt något senare. En forskningsinriktning som fokuserade på betydelsen av formella och informella sociala och ekonomiska relationer. Inom denna inriktning utvecklades begreppet industriella distrikt som ett led i att komma åt sådana faktorer som påverkade den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Utöver detta kan även nämnas ”The regulationist school”³² som utvecklade modeller kring hur olika industrikopplingar påverkade applicerande av tekniska innovationer. Centrala begrepp som växte fram inom denna skola var teknologiska paradig och innovationssystem.

I USA utmärkte sig den kaliforniska skolan inom Ekonomisk geografi. De lyfte fram framför allt sambandet mellan teknisk innovation, industriell organisering och lokalisering. Begreppet ”New Industrial Spaces” lanserades.³³ I en artikel från 2003³⁴ granskas dessa territoriella innovationsmodeller utifrån begreppslig klarhet och analytisk samhörighet. Frågan är hur långt man kommit i utveckling av dessa teorier? Benämningen territoriella innovationsmodeller är ett samlingsnamn för regionala innovationsmodeller som kretsar kring den lokala institutionella dynamiken betydelse för regional utveckling och hur samverkan påverkar den innovativa processen.

Teorin kring innovativa miljöer (GREMI skolan) tar sin utgångspunkt i att studera och analysera relationen mellan företagen och deras miljö med fokus på organisatoriska inslag. Inom detta teorifält urskiljs tre funktionella ”spaces” för företaget (produktionen, marknaden och support space). Inom denna teori hävdas att det är just ”support space” som påverkar företagsinnovationer och dess rumsliga utveckling. ”Support space” består av tre typer av relationer: En kvalificerad relation med fokus på organisering av produktionsfaktorer, en strategisk relation mellan företaget och dess partners, klienter och

³¹ För ytterligare referenser kring denna skola, se vidare Barro R. J. & Sala I Martin X. (1992) Convergence, *Journal of Political Economy*100.

³² Leborgne D & Lipietz A (1988) New technologies, new modes of regulation: some spatial implications, *Environmental and Planning D6*.

³³ Moulart, F & Sekia, F (2003) ”Territorial Innovation Models: A Critical Survey”, *Regional Studies*, 37:3, s 290.

³⁴ Ibid

leverantörer, samt en strategisk relation till agenter (aktörer) som är en del av den territoriella miljön. Teorin har utvecklats mer och mer i dagsläget mot att betona lärlingsskapet (the concept of apprenticeship, GREMI). Detta partnerskaps innovativa kapacitet (miljö) är avhängigt av deras lärande kapacitet. Detta teorifält sammanfaller väl med teorin om lärande regioner.³⁵

Teorin om industriella distrikt har utvecklats med hjälp av studier kring lokala produktionssystem med en tydlig geografisk avgränsning. Det är ofta produktionssystem baserad på avancerad arbetsfördelning mellan små företag som befinner sig i olika delar av produktionscykeln. Till skillnad från teorier om innovativa miljöer betonas i dessa modeller mera betydelsen av förtroende mellan aktörer och kulturens roll för hur väl den innovativa kapaciteten utvecklas.

I slutet av 1980-talet lanserade Storper och Scott idén om ”New industrial spaces”. New industrial spaces är en teori som bygger på kombination av idéer från tidigare utvecklade forskningsområden kring industriella distrikt, flexibla produktionssystem och social reglering och lokal samhällets dynamik.³⁶ En annan inriktning är ”Clusters of innovation”, ett sidospår från den forskning som fokuserade på att utveckla tankegångarna kring ”New industrial spaces”. Den mest citerade källan inom denna inriktning är Saxenians Silicon Valley undersökning och är³⁷ en studie med fokus på att undersöka hur ett nätverksbaserat industriellt system fungerar. Michael Porter, har till skillnad från Saxenians starka betoning på samverkan, lyft fram betydelsen av konkurrens och marknad för hur framgångsrika innovativa kluster uppstår. Styrkan i Porters modell ligger i att han lyckades lägga en grund för rumslig operationalisering av regionala kluster, men med stark betoning på marknadslogiska resonemang i modellen.³⁸

Det finns en tendens till att teorier om regionala innovationssystem betonar betydelsen av kollektivt lärande som ett led i att stärka den innovativa kapaciteten. Innovation ses både som en teknologisk och organisatorisk process, där ett djupt och kreativt samarbete mellan medlemmar i ett system bidrar till att skapa en innovativ kapacitet. I diskussionerna om den lärande regionen har ett antal forskare försökt integrera en flertal olika aspekter mellan dessa olika inriktningar, men med fokus på lärande aspekten. En central referens till sådana ansatser är Cooke.³⁹

Generellt kan kopplingarna mellan olika teorifält beskrivas utifrån ett antal huvudlinjer. Den första huvudlinjen har haft sin början med Schumpeter – Freeman (teorier om teknologisk förändring) – sedan övergått till utvecklande av teorier kring nationella innovationssystem (Lundvall) som slutligen övergått till en utveckling kring regionala innovationssystem och lärande regioner (Cooke och Morgan). Den andra huvudlinjen har haft sin början med Perroux s.k. tillväxtpoler, som sedan övergått till utvecklande av teorier kring innovativa miljöer (Aydalot & GREMI). Den tredje huvudlinjen har tagit sitt avstamp i Marshalls teorier som sedan utvecklas till teorin om industriella distrikt (Sabel & Piore). Här finns även stark koppling till utvecklingen av nätverksteorier, flexibla

³⁵ Ibid, s 291.

³⁶ Ibid, s 292.

³⁷ Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University press, Cambridge.

³⁸ Moulart, F & Sekia, F (2003) ”Territorial Innovation Models: A Critical Survey”, *Regional Studies*, 37:3, s 293

³⁹ Cooke P. (1998) Introduction in Braczyk H.-J., Cooke P. & Heidenreich M. (Eds) *Regional Innovation Systems*. UCIL Press, London.

produktionssystem och new industrial spaces. Dock har inriktningen ”New industrial spaces” även influerats av transaktionskostnadsteorin (Coase och Williamsson). Den fjärde huvudinriktningen utgår ifrån Porters teori som sedermera har blivit en fokusering på rumsliga innovationskluster. Till denna inriktning finns kopplingar till den kaliforniska skolan.⁴⁰

En kritisk granskning av dessa innovationsmodeller har bland annat gjorts av Frank Moulaert och Farid Sekia. De hävdar följande:

“The use of the concept of economies of agglomeration for defining territorial innovation models leaves a tremendous ambiguity regarding their spatial character”⁴¹

En problematik som lyfts fram kring endogena utvecklingsteorier som finns inom ramen för de territoriella innovationsmodellerna är försöken att kombinera tre olika dimensioner. Den regionala endogena utvecklingsteorin kombinerar i stort tre dimensioner av utveckling, det vill säga den ekonomiska, den socio-kulturella samt den politiska dimensionen. Den ekonomiska dimensionen fokuserar på ekonomisk tillväxt och vad som sätts in i systemet – endogena input, bland annat på faktorer som mänskliga resurser, entreprenöriella erfarenheter, teknisk utbildning och naturresurser. Den sociokulturella dimensionen fokuserar på utvecklingen utifrån hur föreningsliv, utbildningssystem och privata aktörer etc. skapar en lokal kultur (ett kluster av sociala relationer). Moulart and Sekia menar att det finns en tendens till att dessa försök att kombinera alla dessa tre dimensioner leder till determinism.

Det har dock utvecklats en viss konsensus kring olika innovationsmodeller, dels att betrakta innovationsprocessen som ett system (process) av innovationer. Det är inte frågan om någon enkelriktad spridningsprocess eller att den kan förklaras av en enskild faktor som den kreativa entreprenören. En annan konsensus som förstärkts är att innovation är socio-organisatorisk process. De oklarheter som fortfarande inte är lösta består i olika uppfattningar kring relationen mellan teknologisk och organisatorisk innovation. Det har diskuterats flitigt karaktären på innovationsprocesser på lokal och regional nivå, där en återkommande uppfattning är att se den innovativa dynamiken som ett resultat av teknologisk förändring, organisatorisk lärande och path dependency (stigberoende). Framför allt inom området Evolutionary Economics utgår man ifrån att lärande och teknologisk förändring avspeglas i den specifika ekonomiska strukturen och är i grund och botten lokal med starka tendenser till stigberoende över tid.⁴²

Förutom endogena utvecklingsteorier som utgångspunkt existerar ytterligare ett nyckelbegrepp för att ringa in de olika forskningsfälten. I flertalet av de territoriella innovationsmodellerna används nätverksidén som utgångspunkt (industriella distrikt, innovativa miljöer, new industrial spaces och lärande regioner). Mark Granowetters teori om svaga länkar och nätverk är en källa som ofta refereras till.⁴³

⁴⁰Moulart, F & Sekia, F (2003) ”Territorial Innovation Models: A Critical Survey”, *Regional Studies*, 37:3, s 295.

⁴¹ Ibid, s 296.

⁴² Ibid, s 298.

⁴³ Granowetter M.(1985) Economic action and social structure: The problem of embeddedness, *American Journal of Sociology* 91.

Moulart och Sekias uppfattning är att det är en ganska stor spännvidd i hur de olika territoriella innovationsmodellerna teoretiseras. Det finns en på ytan tydlig begreppslik gemenskap som gömmer till stora delar en pluralism av olika tolkningar kring innovationsdynamiken och dess teoretiska bas. En sådan pluralism kan tolkas som positivt utifrån perspektivet att detta är frågan om att bygga en ny teori kring regional utveckling. Svagheten består i att det samtidigt genererar en hel del problem och svårigheter i att få till en analytisk skärpa. De hävdar att det finns både en definitions och ontologisk problematik som behöver diskuteras ytterligare för att få dessa modeller att fungera bättre. Det behövs även mera kunskaper om hur man ska bygga upp en flerdimensionell ansats för att få grepp om den territoriella utvecklingen?

3.2.2 Regional utveckling och interaktiva innovativa modeller

Evolutionary Economic Theory är en skola inom den ekonomiska teorin som har byggt vidare på Schumpeters tankegångar kring innovationer. Deras utgångspunkt är att kapitalism är en evolutionär process som drivs av tekniska och organisatoriska innovationer. Företagen möter en högre osäkerhet och instabilitet än vad som medges inom den neoklassiska teorin, vilket gör att sociala institutioner spelar en stor roll. Morgan menar att innovationer formeras av en variation institutionella rutiner och sociala konventioner. Det finns i dessa utgångspunkter en misstro mot ett alltför ensidigt bejakande av vetenskapliga kunskapsformer, vilket leder till en underskattning av andra kunskapsformer. Bengt Åke Lundvall och Aalborg gruppen av ekonomer i Danmark har en liknande uppfattning när det gäller synen på kunskapsformer. Lundvall menar att kunskap är den mest strategiska resursen och lärande den mest viktiga processen. Know-how har blivit en nyckelresurs för företagets förmåga att upprätthålla en hög innovativ kapacitet. Betoning av know-how innebär även att det sätts ökat fokus på arbetsmarknaden och tyst kunskap. Morgan gör en jämförelse mellan Japanska företag och västlänernas, där det hävdas att Japanska företag har en annan uppfattning om kunskap. Den formella/kodifierade kunskapen utgör endast ”toppen på ett isberg” då merparten av kunskap är främst tyst kunskap och utpräglad personlig/individuell. Det gör kunskap svår att kodifiera.⁴⁴

Kevin Morgan har visat på den interaktiva innovativa modellens betydelse för regional utveckling och dess policyimplikationer. Är det till exempel tillräckligt med en regional innovationspolicy för att få bukt på socio-ekonomiska problem i gamla industriregioner? Morgans uppfattning är att det inom EU saknas en robust nätverkskultur och att det behövs många fler åtgärder för att stimulera interorganisatoriska flöden av information och kunskap. Ett sätt att komma åt dessa uppmärksammade problem är att inse att de kan lösas mera effektivt på regional nivå, förutsatt att den regionala policyn innehåller en dimension av innovations policy. Intentionerna med Morgans artikel är att använda sig av nätverksparadigmet (interaktiv innovation och socialt kapital) för att se på de regionala problemen i Europa. Kommissionens program ”Regional Technology Plans (RTP)” var ett försök att applicera nätverksparadigmet.⁴⁵

⁴⁴ Morgan K. (2007) ”The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal”, *Regional Studies* 41:1, s148f.

⁴⁵ Morgan K. (2007) ”The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal”, *Regional Studies* 41:1

Morgan gör gällande att det finns många som stöder uppfattningen om att innovativa företag har ett antal specifika drag. Dessa företag kännetecknas av framträdande horisontella informationsflöden mellan R&D, produktion och marknadsföringsdivisioner. De bejakar decentraliserade läroprocedurer och deras rutiner är anpassade för att ta emot många olika typer av information, framför allt från kunder, leverantörer och konkurrenter. Det finns också en stark vi-känsla inom företaget. Förebilden för sådana resonemang har utvecklats utifrån studier kring japanska företag, där innovativa företag kännetecknas av att göra kontinuerliga förbättringar genom interaktivt lärande och problemlösningsförmåga. De japanska företagen betraktas i detta fall som innovativa institutioner som utför två nyckelpraktiker. En praktik som går ut på att använda fabriken som ett laboratorium, en praktik som går ut på att stimulera decentraliserat lärande.⁴⁶

Ett av huvudproblemen utifrån ett regionalt perspektiv är till vilken grad som regioner i periferin klarar av att utveckla en innovativ kapacitet. Är en ny innovationspolitik en lösning för regioner i periferin? Det är idag stora skillnader mellan regionerna inom EU. Tidigare EU-policy med fokus på de svagare regionerna har fokuserat mycket på att stärka infrastrukturen. Med det nya EU-programmet RTP har det skett en förändring med ökat fokus på att utveckla kapaciteten i kollektiva läroprocesser utifrån att stimulera interaktion och bottom-up insatser. En kapacitet som är redo att agera (handlingsinriktad). Morgan hävdar här att det är av central betydelse att fortsätta på den väg som man startat och bygga upp en kollektiv lärande kapacitet för att få igång en bra regional utveckling.⁴⁷

3.2.3 Centrala rumsliga nivåer i innovativa modeller

Hur ser det rumsliga uttrycket av innovationer ut? Bunnell och Coe har i en artikel försökt reda ut betydelsen av olika nivåer för innovationsprocesserna. Deras huvudargument är att det behövs en kvalitativ förändring i sättet att se på de olika nivåerna. Det har varit för mycket fokus på de specifika nivåerna och deras betydelse för innovationsförloppen och för lite fokus på relationen mellan olika nivåer. De hävdar att för förstå teknologisk förändring behövs en identifiering av den ekonomiska, sociala, politiska och geografiska kontexten. Denna rumsliga kontext kan vara lokal, nationell eller global, och är i hög grad en kombination av de olika nivåerna.

Bunnell och Coe ser att de lokala nätverken är relativt välstuderade medan s.k. ”extra-local networks” inte på samma sätt varit i fokus för forskning.

Den globala nivån (Internationella innovativa nätverk):

Undersökningar av den globala nivån har i stort sett blivit studier av R&D strukturen i multinationella företag. Detta beror på att det skett en tillväxt i forskningsaktiviteten utanför landets gränser som är ett resultat av de multinationella företagens aktiviteter. Denna typ av internationaliseringstrend har varit i fokus för ett flertal empiriska undersökningar.⁴⁸ Från slutet av 1990-talet har denna forskning varit koncentrerad till att utveckla och förfina typologier kring ”governance strukturer”. Det kan till exempel beröra

⁴⁶ *Ibid*, s 150

⁴⁷ *Ibid*, ss 152-157.

⁴⁸ Bunnell T.G & Coe N.M. (2001) Spaces and scales of innovation, *Progress in Human Geography* 25, s 571f.

typologier som utvecklats utifrån karaktären på avsättningsmarknaderna (globala-lokala) eller en fokusering på den teknologi som produceras på hemmamarknaden kontra utanför landets gränser. Analyserna berör bedömningar av hemmamarknadens storlek, typ av innovation och om den är vetenskaps- eller marknadsledd osv. Vid sådana studier är länken till den nationella nivån betydelsefull. Detta för att förstå hur stater påverkar och formar multinationella företags innovativa strategier, både utifrån att stimulera hemmaföretagen forsknings- och utvecklingsaktivitet samt attrahera utländska företags agendor.⁴⁹

Den nationella nivån (nationella innovationssystem)

Den forskningsinriktning som utvecklats med fokus på den nationella nivån är i hög grad relaterade till att diskutera relevansen av nationella innovationssystem. Lundvall och Nelson är två centrala referenser inom denna inriktning och det finns två relaterade kategorier av nationellt specifika faktorer som formerar/skapar innovativa processer inom NSI-forskningen. Den första specifika faktorn är nationell policy och institutioner som anses alltmera relevant för den ekonomiska utvecklingen. Det berör nationernas förmåga att skapa ett regelverk som möjliggör starka länkar mellan vetenskap och näring, stöd till utbildning och träning m.m. Den andra specifika faktorn berör betydelsen av den kulturella faktorn. Det bygger på Nelsons resonemang om att det finns specifika nationella drag i företag, utbildningssystem, rättssystemet och politiken som är historiskt skapade och delas gemensamt inom den nationella kulturen. Det är inom denna ram som effektiv kommunikation och lärande kan uppstå mellan olika aktörer. Denna inriktning har bidragit till att se innovation som en process.⁵⁰

The subnational level (Regioner, städer och lokalsamhället)

Denna nivå är en väldokumenterad forskningsnivå från 1980-talet och framåt. Det finns många centrala referenser (Scott, Porter, Camagni, Storper, Macleod, Cooke etc.) Det berör frågor om dynamiska agglomerationer: kluster, innovativa miljöer, industriella distrikt, teknologiska distrikt, lärande regioner etc. Det som förenar dessa olika inriktningar är ett försök att få fram betydelsen av lokala klusters betydelse och dess inverkan på interaktionen mellan sociala, ekonomiska och politiska institutioner och tyst kunskap, know-how, det vill säga synliggöra samspelet mellan institutioner och praxis. Inom dessa forskningsfält finns det en specifik fokusering på urbana regioner. En del forskare ser staden som en nyckelfaktor i den innovativa processen, men vanligaste är att staden förstås som en del av den regionala ekonomin. Scott är den som lyft starkast fram idén om stadens länkar och betydelsen av intensiteten i lärande, kreativitet och innovation.

På denna nivå finns det även fokus på regionala innovationssystem (RSI). Dessa ansatser tar sin utgångspunkt i att den subnationella nivån är den mest lämpliga nivån för att förstå dynamiken i innovationssystem och organisering av policy åtgärder som riktas mot att utveckla sådana system. Cooke är en av huvudfigurerna för att markera betydelsen av regionala innovationssystem och har byggts upp utifrån forskningsinriktningar som "New Regional Sciences" och evolutionär ekonomisk teori. New Regional Sciences lyfter fram betydelsen av förtroende, normer, institutioner, rutiner, konventioner och lärande i den

⁴⁹ Ibid, s 573.

⁵⁰ Ibid, s 575

regionala analysen. Bunnell och Coe konstaterar att forskning kring regionala innovationssystem är endast i ”startgroparna” när det gäller utveckling av ny kunskap kring lokal kunskapsgenerering samt teknologiska och lärande överföringar.⁵¹

När det gäller flernivåanalys menar Bunnell och Coe att den behövs. Den nationella och regionala nivån har analyserats mest och det finns endast ett begränsat antal referenser och analyser kring interaktionen av flöden och länkar mellan nivåerna, Bunnell och Coe menar att det är ett forskningsfält som skulle behöva utvecklas mera. De hävdar att fokus borde vara mera på nyckelaktörerna som konstruerar och använder sig av nätverken i formerandet av nya innovationer. Dessa nyckelaktörer utgörs av företagen och individerna. Detta skulle kombineras med en flernivå analys.

Tidigare forskning med inriktning mot företaget och innovationer var till en början mest intresserad av att se hur företagets storlek påverkar innovationspotentialen. Under 1980-talet skedde en förändring och intresset försköts till analyser av småföretagen och dess organisatoriska fördelar med specifikt fokus på nyföretagande och entreprenörskap. Ett flertal socio-kulturella förklaringar utvecklades för att ge svar på den regionala variationen. Även de mellanstora företagens betydelse för innovationspotentialen har studerats och forskning om företagens olika nätverksformer.

Det finns två tydliga företagsstrategier (två huvudvariabler) i detta fall: degree of ownership integration och degree of coordination integration. Det vill säga, antingen integreras nya verksamheter inom företaget eller så koordineras detta med andra företag. Det har tidigare funnits en tendens till att forskare velat lyfta fram att den ena formen av organisering är viktigare än den andra, men Langlois och Robertson m.fl. hävdar att det är två vanliga former av nätverk som existerar samtidigt och är en naturlig del av vår moderna ekonomi. Olika industriella nätverk är i grunden anpassade till innovationens grad av radikalitet. De olika nätverken är olika effektiva och anpassade till vilka former av innovationer som utvecklas. Ibland är de vertikala nätverken mera effektiva än de horisontella och vice versa. Det beror i grunden på omständigheterna och själva uppgiften.⁵²

Den andra nyckelaktören är individen och dess roll i innovationssystemet. Individen har på många olika sätt lyfts fram i samband med att intresset fixeras vid entreprenörskapets betydelse. En central utgångspunkt som forskare inom entreprenörskapsfältet gör är att utgå ifrån att entreprenörskapet är något som man lär sig och inte något som man är född till. En annan central individfokusering inom forskningen idag görs vid studier kring kunskapsöverföringar och lärande. Centrala begrepp som används i detta fall är tyst och kodifierad kunskap som både relaterar till individen. En annan näraliggande aspekt kring detta perspektiv är studier kring individers rörlighet och kopplingar till ytterligare nätverk utanför den ordinarie verksamheten.⁵³

En aspekt som Ron Martin och Peter Sunley framför är att den nya industriella geografin med fokus på den flexibla organiseringen inte lyckas koppla samman externa ekonomier och regionala industriella agglomerationer med handel. Handeln är något som har underskattas eller glömts bort. Inom Ekonomi och Ekonomisk geografi har man i många fall valt olika teoretiska utgångspunkter. Paul Krugman har integrerat dessa två forskningsområden i försöket att utveckla en handelsteori. Han argumenterar för att

⁵¹ Ibid, s 576

⁵² Ibid, ss 570-580.

⁵³ Ibid, ss 581-583.

handeln inte blir begriplig utan att förstå processerna som leder till regional och lokal koncentration av produktionen. Den nya handelsteorin visar hur den påverkar och påverkas av den geografiska industriella specialiseringen inom nationer. Den nya handelsteorin utgår inte från teorin om komparativa fördelar utan utifrån betydelsen av skalfördelar och tilltagande avkastning. Lokalisering och specialisering är något som kan förklaras historiskt utifrån ”path-dependence”. De kumulativa fördelarna sätts igång och genererar specifika handelsförbindelser länder emellan. Efterfrågemönster och den belöning som produktionsfaktorererna kan förvänta sig beror på produktionens teknologiska förutsättningar på mikronivå. Inom denna teori lyfts ofta de storskaliga regionerna fram som mer betydelsefulla ekonomiska enheter än nationsstaterna. Krugmans försök att skapa en syntes mellan lokaliseringsteori och handelsteori har en del fördelar och svagheter. Det är dock ett nytt försök att få med den gamla klassiska lokaliseringsteorin i uppbyggnaden av en ny teori. En annan skillnad med Krugman och de nya geografiska teorierna är att han lyfter fram s.k. ”pecuniary externalities”, till exempel effekter av marknadsstorlek, effekter av oligopolsituationer i jämförelse med de nya geografiska teorierna som mera fokuserar på transaktionskostnadsteorin betydelse för regionala agglomerationer (t ex Williamsson). Det Krugman vill lyfta fram är att regional ekonomisk utveckling är en historisk, och stigberoende process. De initiala förutsättningarna är viktiga samt specifika händelser har inverkan på denna process. Det blir därför en fråga om att analysera självförstärkande effekter och hur region- specifika chocker kan få avgörande påverkan på den långsiktiga tillväxten. Den brist som finns i Krugmans teorier är han inte diskuterar och inkluderar betydelsen av de geografiska effekterna av överföringar av teknologi och kunskap (spillovers).⁵⁴

3.2.4 Forskningsläget under 2000-talet med fokus på regional tillväxt

Det kan konstateras att Michael Porters klusterteori blivit den ansats som fått mest genomslagskraft hos forskare och policy makare runt om i världen. Modellen används för att förklara konkurrens- och innovationsförmågan samt tillväxten på olika nivåer.

Hans utgångspunkt är att desto intensivare interaktionen är mellan dessa faktorer desto högre kommer produktiviteten hos företagen att vara. Hans andra utgångspunkt är att denna interaktion kommer att vara högre (påverkas positivt) om dessa företag är geografiskt lokaliserade (eller klustrade). Den systemiska karaktären på diamantmodellen skapar en lokal koncentration av konkurrerande företag, vilket i sin tur leder till att det sker en ökad intensifiering/interaktion mellan de nämnda faktorerna. Porters genomslagskraft kan delvis förklaras av han försöker finna faktorer som bestämmer konkurrenskraften hos företagen och regioner.⁵⁵

Klusterperspektivet ses både som analytiskt och politiskt verktyg för att utveckla regioners konkurrenskraft. En förklaring till dess popularitet beror på dess kopplingar till kunskapsekonomin (nya ekonomin). Det finns även inom Porters egna led en ambitionsnivå att identifiera regioners nyckelkluster, samt utveckla ett schema för att utvärdera klusterutveckling och den innovativa prestationen på regional nivå. Det är ett led

⁵⁴ Martin R & Sunley P. (1996) Paul Krugman's Geographical Economies and its Implications for Regional Development theory: A critical Assessment, *Economic Geography* vol 72, ss 259-264, ss 284-287.

⁵⁵ Martin R & Sunley P. (2003) Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography* 3, ss 5-9.

i att identifiera ”best practices” för att utveckla innovationskluster runt om i världen. Detta tankesätt var tydligt framskrivet i OECD vid början av 2000-talet, där innovativa kluster bedömdes vara den centrala drivkraften till ekonomisk tillväxt samt ett huvudinstrument för att stärka nationell konkurrenskraft.⁵⁶

Under 2000-talet är fortfarande klusterperspektivet dominerande bland de mest citerade, dock har fokus i artiklarna förändrats. Det finns fler kritiska artiklar som diskuterar problematiken med att applicera klusterperspektivet. En av dem som kritiserat Porters klusterteori är Ron Martin och Peter Sunley. De är själva mera anhängare av Krugmans utgångspunkter i diskussionen kring vilka faktorer som behöver lyftas fram i undersökningar av regionala agglomerationer. I en artikel från 2003 har de försökt dekonstruera klusterkonceptet utifrån både teoretiska och empiriska frågor. Problematiken med klusterperspektivet är utifrån deras utgångspunkter följande: Ett är att klustermodellen är för vag, det ger upphov till för många tolkningar och är svår att avgränsa. Det används och ges alltför många olika betydelser och det vaga definitionerna ger upphov till skilda analyser som mer eller mindre passerat deras egna intressen. Porters definition av kluster består av två huvudelement. Det ena är att företaget i ett kluster måste vara länkade till varandra på något sätt. Det andra är att kluster är geografiskt ”proximate groups of interlinked companies”. Martin och Sunley menar att det inte finns någon klar avgränsning i denna klusterdefinition utifrån både ett industriellt och geografiskt perspektiv. Porter hävdar här att det är själva styrkan i ”spillovers” och dess betydelse för produktiviteten och innovationsförmågan som bestämmer de ultimata avgränsningarna i ett sådant system. Det är dock ett problem att det inte ges tydliga riktlinjer för hur dessa länkar och ”spillovers” ska mätas. Ett annat problem är att ”geographical proximity” inte har definierats med bättre exakthet. Dessa agglomerationer/kluster kan finnas på alla nivåer.⁵⁷

Det positiva är att det är ett försök att länka flera nivåer till varandra (företaget, industrin, samt lokal, regional och nationell nivå). Kritiker menar att denna teori verkar rimlig på mikronivån, men blir alltmer problematisk när teorin ska analyseras och bedömas på högre aggregerad ekonomisk nivå. I det stora hela är ett av de stora problemen att klusterteorin blivit för allmängiltig. Den kan appliceras i alla sammanhang och den kombinerar idéer från skilda perspektiv som inte alltid är komplementära. Vad som ytterligare skulle behöva göras är att utveckla teorin till den grad att man a priori kan lyckas specificera hur olika kluster troligtvis kommer att utvecklas under olika förutsättningar.⁵⁸

Utgår man ifrån mätbarheten i Porters modell är det stor skillnad mellan ett top-down och bottom-up perspektiv. Det man kommer åt med kvantitativa mätningar finns på nationell nivå och är en identifiering av spets/kärindustrier som konkurrerar globalt länkar sig mellan varandra (input-output). Klusteranalyser har svårt med att komma åt den mellan industriella handeln på regional nivå. Det som går bra att mäta är till exempel co-location och technological proximity, etc. Dessa mätningar ger dock endast indirekta bevis.

Det som ger mera direkta empiriska bevis, men är svårare att mäta, är nätverken mellan företag, själva samarbetet, den informella kunskapsöverföringen. Det är ofta frågan om kvalitativa bedömningar. Sammanfattningsvis ger endast top-down ansatsen ett förslag på att här kan det faktiskt existera ett möjligt kluster. Det ger ingen djupare kunskaper om de lokala länkarna, kunskapsöverföringar, sociala nätverken eller den institutionella strukturen

⁵⁶ Ibid, s 5f

⁵⁷ Ibid, ss 9-13.

⁵⁸ Ibid, ss 14-16.

som sägs definiera den specifika dragen i ett kluster. Sunley och Martins slutsats är att det inte finns i dagsläget tillräckligt med bevis på klusters betydelse. Det bevis som finns är endast utvecklade utifrån undersökning av framgångsrika regioner.⁵⁹ Kausaliteten är oklar och den koppling man gör mellan tillväxtindustri och geografisk koncentration innebär inte automatiskt att det är själva koncentrationen som är orsaken till tillväxten. Utifrån ett policyperspektiv kan det vara bättre enligt Sunley och Martin att utelämma själva klusterperspektivet och i stället fokusera på hur nationella regleringar och ramar påverkar efterfrågan på avancerade produkter, riktningen i industriella innovationer samt graden av entreprenörskap. Det behövs även bedömningar av regleringar och kvalitén av den ekonomiska och sociala infrastrukturen.⁶⁰

Den utvecklingen som skett, delvis utifrån Porters teorier och inom den nya geografien med ökad betoning på lärande, innovation och regional utveckling har kritiskt granskats av MacKinnon, Cumbers och Chapman.⁶¹ Vad som ligger bakom denna utveckling är en förskjutning från en fokusering på materiella länkar och input-output relationer till en utvidgad orientering mot de sociala och institutionella grunderna för tillväxt. Det anses vara extra viktiga i en kunskapsdriven ekonomi. Rötterna till denna förskjutning har byggts upp utifrån teorier hämtade från evolutionär, institutionell ekonomi samt ekonomisk sociologi. Det är frågan om hur stigberoende och institutioner (val, beslut och regler) skapar nya utvecklingsbanor.

Inom forskningsfältet innovation och regional utveckling har de intraregionala nätverken fått stort utrymme i analyserna. Saxenians studie uppmärksammades som en undersökning som byggdes upp utifrån en komparativ forskningsdesign, ett urval av två regioner inom samma stat med likartad sektor och produktsammansättning. Detta för att komma åt effekter av regionala skillnader i kulturer och institutioner. Den komparativa ansatsen kompletterades med en longitudinell ansats (undersökning över ett decennium) med kvalitativa uppföljningar (intervjuer). Styrkan i Saxenians undersökning är att hon under en längre period följt hur två regioner har anpassat sig och reagerat på ekonomisk förändring.⁶²

Det finns alltid grundläggande problem med att operationalisera mjuka variabler, men forskare vid Centre for Business Research (Cambridge) har lyckats identifiera tre nyckelmekanismer av lärande som är knutna till lokal spinn-off från organisationer. Detta är formeringen av nya företag, nivån på interaktionen mellan företag, och flöden av skicklig personal mellan företagen. En sådan kunskaps-cirkulation har undersökts genom intervjuundersökningar av 50 företag i varje region. Det är ett sätt att få vägledning om betydelsen av lokala kontra globala länkars betydelse för företagens utveckling. Det kan även vara värt att nämna Henry och Pinch undersökning⁶³ som är ett sätt att närma sig denna problematik. De undersöker specifikt hur kunskap sprids. Hur nya företag tillkommer, hur personal förflyttas, hur karriärbånar utvecklas etc. Här ges mera empiriska bevis på hur kunskaps-cirkulationen och lärande sker i en speciell lokal miljö. Denna

⁵⁹ Ibid, ss 19-23.

⁶⁰ Ibid, s 28f.

⁶¹ Mackinnon D & Cumbers A & Chapman K. (2002) Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates, *Progress in Human Geography* 26.

⁶² Saxenian A.L. (1994) *Regional advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

⁶³ Henry N & Pinch S (2000) Spatialising knowledge: placing the knowledge community of Motor Sport Valley, *Geoforum* 31.

inriktning är intressant utifrån möjligheterna att komma åt hur kunskap skapas och cirkulerar inom ett regionalt produktionssystem. Dock återstår mycket forskning att göra - i dagsläget har man inte kommit alltför långt och det mesta är snapshots av framgångsrika regioner. Det borde enligt MacKinnon m.fl. vara mera studier som är koncentrerade till att besvara frågan om hur man anpassar sig till förändrade externa omständigheter. I grunden är tillväxtmöjligheterna starkt beroende av förmågan att anpassa sig till förändringar.⁶⁴

Den huvudsakliga kritiken som berör forskning kring kunskap och lärande går ut på att forskare misslyckats med att hitta stöd för sina argument i empiriska undersökningar.⁶⁵ Det finns en hel del kvar att göra för att förstå relationen mellan region, skapande av ny kunskap och konkurrensfördelar. Området behöver kompletteras med empiriska undersökningar med fler och olika forskningsansatser och metoder. MacKinnon m.fl. anser att länken mellan agglomeration, kollektivt lärande och ekonomisk prestation undersöks bäst genom en komparativ analys av skilda regionala och industriella förhållanden. De ser även fördelar med en longitudinell ansats och mera empiriskt grundad forskning som ger oss ökad förståelse för förutsättningarna som skapar regional utveckling.⁶⁶

3.2.5 Exempel på nya ansatser och metoder inom regional forskning under 2000-talet

Michael Porter har undersökt regionala ekonomiers prestationer i USA under 1990-talet, framför allt är ett av syftena att utröna betydelsen av kluster i den amerikanska ekonomin. Det kan konstateras att prestationerna mellan de olika amerikanska regionerna varierar märkbart i löner, lönetillväxt, sysselsättningstillväxt och patentnivå. Porter klassificerar näringarna i, traded, local och resource-dependent. Traded industries står endast för en tredjedel av sysselsättningen men kännetecknas av högre löner, mera innovationer och är viktiga då de påverkar de lokala lönerna.

I Porters studie undersöks specifikt klustren inom ”traded industries”. Porters slutsats är att regionernas prestationer är starkt länkade till styrkan i lokala kluster och vitaliteten/mångfalden i innovationer.⁶⁷ Porters utgångspunkt är inte att testa en speciell teori utan undersöka olika påståenden och samband som görs mer eller mindre explicit i olika teorier. En central utgångspunkt är att studera hur stor variationen är mellan regioner med avseende på löner, sysselsättningstillväxt och patentnivå, hur betydelsefull är storlek eller industrispecialisering för prestationen, spelar den speciella industriella sammansättningen någon roll och vilka grupper av industrier länkar sig geografiskt till varandra och har klusterpositionen och sammansättningen någon betydelse för den ekonomiska prestationen. Porter anser att det bästa måttet på innovativ aktivitet mellan regioner som finns tillgängligt är patent. Perioden som undersöks är mellan 1990 och 2000. Strategin är först att undersöka den regionala ekonomiska prestationen utifrån löner, lönetillväxt, sysselsättningstillväxt och patentering. Sedan används det aktuella industrisysselsättningsmönstret för att kategorisera regionala ekonomierna i traded, local och resource-dependent industries. Slutligen används statistiska metoder (klustermetoder) för att få fram traded-industries som är co-locate. Porter menar att det mest basala måttet

⁶⁴ Mackinnon D & Cumbers A & Chapman K. (2002) Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates, *Progress in Human Geography* 26, ss 297-300.

⁶⁵ Ibid, s 295f.

⁶⁶ Ibid, ss 303-307.

⁶⁷ Porter M (2003) The Economic Performance of Regions, *Regional Studies* vol 37, s 549.

på ekonomisk prestation och starkt kopplat till levnadsstandarden är den genomsnittliga lönenivån i en region.⁶⁸

Porter konstaterar att variationen i patent är mycket större än variationen i genomsnittliga löner och sysselsättningstillväxten mellan regionerna. En regions patentering är dock starkt korrelerat med genomsnittliga löner. En hög patenteringsnivå signalerar ett näringsliv som är mera avancerat med högre produktivitet.⁶⁹ Utifrån Porters analys av industriell sammansättning framträder tre tydliga typer av industrier/näringar som skiljer sig utifrån den rumsliga konkurrenssituationen. Den första typen av regionala industrier är de lokala, där sysselsättningen fördelas jämt mellan regionerna utifrån hur stor den regionala befolkningen är. Det är näringar som försörjer den lokala marknaden med varor och tjänster. Den andra typen av näringar är den resursberoende där sysselsättningen är lokaliserad primärt till området som naturresurserna finns. Dessa näringar konkurrerar med andra inhemska och utländska lokaliseringar. Den tredje typen av näringar är den s.k. traded industries som inte är resursberoende. Dessa industrier säljer produkter och tjänster mellan regioner och vanligtvis utomlands och konkurrerar inte utifrån tillgång till en specifik resurs utifrån en bredare sammansättning av faktorer.

Det kan vara intressant att konstatera att lokala industrier/näringar står för 67 procent av den privata sysselsättningen. Det innebär att sysselsättningen är starkt förknippat med den lokala marknaden medan traded industries är fundamental för regionens välfärd. Dessa har högre lönetillväxt, högre produktivitet och mycket högre patenteringsnivå. Det är traded industries som skapar efterfrågan på lokala industrier och stärker efterfrågan från lokala hushåll. En intressant iakttagelse som Porter gör är att under det decennium som han undersökt har, inom den amerikanska ekonomin, den lokala sysselsättningen ökat från 64 till 67 procent. Något som inte går i linje med de tankegångar som man har om globaliseringens effekter. Porters förklaring är att den ökade andelen av lokal sysselsättning kan ha göra med den ökade produktivitetstillväxten i traded industries samt att efterfrågan på lokala tjänster ökar i samband med ökad välfärd. I de test som Porter utför visar det sig att den genomsnittliga nivån på de lokala lönerna i en region korrelerar med de genomsnittliga lönerna inom traded industries. Porters slutsats utifrån detta är att det är traded industries som driver regionens övergripande genomsnittliga lönenivå. Nyckeln för en region blir då att utveckla förutsättningarna för dessa traded industries.⁷⁰

Slutligen undersöker Porter förekomsten av kluster som är den mest specifika karaktärsdraget i regionala ekonomier. Kluster definieras som:

“geographically proximate group of interconnected companies, suppliers, service providers and associated institutions in a particular field, linked by externalities of various types”.

Denna klusteridé återkopplar även till en debatt kring betydelsen av regional specialisering kontra diversifiering. Porter menar att detta inte är kanske den korrekta vägen att diskutera kluster på grund av att den mest relevanta kunskapsöverföringen som påverkar innovation och prestation är inom kluster och mellan relaterade industrier. Därför kommer specialisering i kluster och inte inom industrin leda till högre prestation. Resultaten visar att varje industri är i genomsnitt del av två kluster. Starka kluster i ekonomin borde vara positivt förknippade med produktivitet och genomsnittliga löner. Ett test av fyra olika typer

⁶⁸ Ibid, s 550f.

⁶⁹ Ibid, s 553.

⁷⁰ Ibid ss 559ff.

av kluster visar signifikanta samband med genomsnittliga löner m.m. Porters huvudbudskap är att regionala ekonomiers prestationer är tätt förknippat med traded industries och dess kluster. Utifrån ett policyperspektiv innebär detta att tillväxtpolicyn borde decentraliseras till den regionala nivån på grund av många de faktorer som bestämmer den regionala tillväxten finns i regionen. Regioner borde också fokusera på att uppgradera produktiviteten i alla kluster och speciellt uppmärksamma s.k. traded kluster.⁷¹

MacLeod och Goodwin menar att nya teorier kring lärande regioner etc. har gett värdefulla insikter, men misslyckats på två håll, dels integrera staters inflytande på urban och regional nivå, dels misslyckats med att problematisera frågan om nivåer. Det är något som tas alldeles för givet. MacLeod and Goodwins mål var att öppna upp regional forskning med flernivåanalys och se den politiskt ekonomiska aktiviteten som en serie av situerade, kontextspecifika och politiskt konstruerad processer.⁷² Det är analyser som berör förändringar i relationen mellan nivåer, mellan nationellt och lokalt, och analyser av offentliga och privata partnerskap i urbana och regionala ekonomier. Ett begrepp som används i dessa sammanhang är ”the shadow state”, vilket avser att det skett ett skifte från ”government” till ”governance”. Det är förknippat med en uppfattning om att staternas direkta styrning och stöd till sociala och ekonomiska projekt har minskat och det är just i denna process med minskat nationellt inflytande och ökad internationalisering som många fokuserat på urban och regional ”governance”. Detta är enligt Macleod och Goodwin i stora drag en missuppfattning – fortfarande opererar governance i skuggan av government. Det är nödvändigt att förstå government om man ska förstå governance. För att få en bättre uppfattning om processen behöver den nationella nivån vara en del av analysen och kompletteras med näraliggande nivåer av politisk ekonomisk representation.⁷³

Förutom den betydelse som nu lagts på att få mer fler nivåer i de regionala undersökningarna finns det ytterligare förslag på att testa centrala tillväxtfaktorer, till exempel betydelsen av ”knowledge spillover” i städerna: Teorierna kring ekonomisk tillväxt fokuserar starkt på betydelsen av teknologiska kunskapsöverföringar (Romer, Porter och Jacobs). Dessa överföringar anses vara effektivast i städerna med en hög grad av interaktion och har testats empiriskt på amerikanska städer.

”If geographical proximity facilitates transmission of ideas, then we should expect knowledge spillovers to be particularly important in cities.”⁷⁴

I denna undersökning har data från de 170 största amerikanska städerna och industrier använts för att testa värdet av de nya tillväxtteorierna. För att komma åt de teknologiska externaliteterna utgår man ifrån tre hypoteser: Den första hävdar att innovationer och förbättringar i ett företag ökar produktiviteten i andra företag. Den andra hypotesen berör kunskapsöverföringar mellan företag inom en specifik industribransch. Denna hypotes hävdar att industrikoncentration i en stad underlättar kunskapsöverföringar mellan företag. När externaliteter internaliseras ökar tillväxten och innovationskapaciteten. Den tredje hypotesen utgår ifrån Jacobs som hävdar att den mest betydelsefulla kunskapsöverföringen kommer utanför kärnindustrin. Det är själva variationen och diversifieringen ”of

⁷¹ Ibid, s 571.

⁷² MacLeod G & Goodwin M (1999) Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, *Progress in Human Geography* 23, s 503.

⁷³ Ibid, ss 521-523.

⁷⁴ Glaeser E & Kallal H & Scheinkman J & Shleifer A (1992) Growth in cities, *The Journal of Political Economy* vol 100, se även Jacobs J.(1969), *The Economy of Cities*. New York, och Porter M.(1990), *The competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

geographically proximate industries” än den geografiska specialiseringen som uppmuntrar tillväxt och innovationskapacitet. Både Jacob och Porter lyfter fram den lokala konkurrensen som en central beståndsdel för att utveckla en snabb mottaglighet av ny teknologi.

Det är tre olika hypoteser för att förklara hur städerna formas och varför det växer utifrån dynamiska externaliteter. Resultaten visar att (mätt utifrån förändringar i sysselsättning) att industrierna växer saktare i städer där de är tydligt överrepresenterade (tvärtemot vad Marschall och Porter hävdar). Resultaten visar även att industrier växer snabbare i städer där företagen i de specifika näringarna är mindre än nationella genomsnittstorleken på företagen inom denna näring. Om detta tolkas som att den lokala konkurrensen är hårdare i dessa städer innebär det att den lokala konkurrensen stöder en ökad tillväxt (lika med vad Jacobs och Porter hävdar). Ytterligare resultat visar att industrierna i städerna växer snabbare när städerna inte är lika specialiserade. Detta stöder idén om att stadens diversifiering ökar tillväxten och kunskapsöverföringar mellan industrier (stämmer med Jacobs tes och inte de andra).⁷⁵ Det som observeras och mäts i denna undersökning är en industri i en stad och tillväxten i dessa industrier som en funktion av de mått som används för att mäta kunskapsöverföringar. Ekvationen innebär att sysselsättningstillväxten i en industri beror på den industriella specialiseringen i den staden, lokala konkurrensen i industrin och stadens diversifiering. Det mäts enligt följande:

Specialisering:

Antalet industrisysselsatta i staden/totala sysselsättningen i städer

Antalet industrisysselsatta i USA/totala sysselsättningen i USA

Lokal konkurrens:

Antalet företag inom stadens industri/antalet sysselsatta inom stadens industri

Antalet företag inom USA:s industri / antalet sysselsatta inom USA:s industri

En av huvudslutsatserna i undersökningen är att inga av de empiriska undersökningarna stöder betydelsen av att inom industriell kunskapsöverföring är den viktigaste faktorn för sysselsättningstillväxt.⁷⁶ Deras slutsatser är att specialisering inte ger något positivt utslag medan konkurrens och diversifiering är positivt för sysselsättningstillväxten. Resultaten tolkar de som att kunskapsöverföringar inom branschen är mindre viktig än mellan branscher och att fokus borde rikta sig mot kunskapsöverföringar mellan sektorer.⁷⁷

En annan undersökning har testat om innovationer är systematiskt relaterat till densiteten i kluster av liknande företag och branschriktning. Ekonomer som undersöker organisatoriska beteenden har utformat en hypotes om att urbanisering är mera betydelsefullt än lokalisering för att förklara rumsliga mönster i innovation och ekonomisk utveckling. Harrison m.fl. undersöker innovativa företagsbeteenden, organisatoriskt lärande och agglomering och de menar att företagets innovativa beteenden kan förklaras

⁷⁵ Glaeser E & Kallal H & Scheinkman J & Shleifer A (1992) Growth in cities, *The Journal of Political Economy* vol 100, ss 1126-1130.

⁷⁶ Ibid, s 1147.

⁷⁷ Ibid, s 1150f.

utifrån den lokala produktionen och spridningen av den information som är betydelsefull för företagets beslut att ta till sig ny teknologi samt den organisatoriska kapaciteten hos företaget att realisera betydelsen av den information som ges. Huvudproblemet består i att hitta former för att implementera tekniska förändringar och genom att observera de tidiga mottagarna av sådana förändringar ges vägledning kring de svårigheter som finns att anpassa sig till nya teknologiska landvinningar. Utgångspunkten inom detta teorifält är att spridningsprocesserna sker både snabbare och får större genomslagskraft om samhällsorganiseringen/området präglas av en högre densitet i interaktionen och kommunikationen där det finns flera gemensamma beröringspunkter. Spridningen av informationen och mottagandet hos nya potentiella ”adopters” beror på hur stort förtroende är till de aktörer som genomför förändringarna och det förtroende som utvecklats generellt i området.⁷⁸

I studierna kring adoptering av ny teknik är det vanligt hos regionalekonomier och geografer med en återkoppling till effekterna på urbaniserade och lokaliserade agglomerations ekonomier. I urbaniserade agglomerations ekonomier finns det gott om företag från olika branscher. Det är gott om privata och offentliga verksamheter som är viktiga länkar i spridningen av teknologiska informationsöverföringar. Vad som mäts är den lokala diversifieringen, en nyckelkälla till agglomeringen (se Jacobs teori om urban tillväxt)⁷⁹. I lokaliserade agglomerations ekonomier finns det många lokala och andra producenter som tillhör samma bransch eller sektor. De regionala klustren kan på så sätt se annorlunda ut – starka länkar inom samma sektor eller starka länkar till s.k. stödindustrier i andra branscher. Det är även viktigt att betona att ”lead firms” inom samma bransch kan signifikant påverka spridningen av ny teknologi på lokal och regional nivå. I dessa fall kan kunskapsöverföring ske genom ”backward linkages” och genom teknologiska överenskommelser.⁸⁰

Det är dock inget nytt med studier av adoption av teknologiska förbättringar. Det är frågan om att undersöka om aktörer har tagit emot och installerat den nya teknologin i organisationen. Resultaten från sådana regionala undersökningar har lett till två typer av slutsatser. Först och främst ett starkt empiriskt stöd för hur viktigt det är med diversifiering i den lokala socioekonomin för att stimulera innovativt företagsbeteende. Vidare att sektorspecialisering i Marshalls anda inte har något förklaringsvärde för om adopters har tagit sig till den nya teknologin. Den andra typen av slutsats berör vilka områden som är mera stödjande för interorganisatoriskt lärande och adaptation av ny teknologi. De har funnit i en studie kring verkstadsföretag att det är framför allt sub-urban counties, som har tillgång till både starkt urbaniserade områden och mindre metropolitan arean, som har den starkaste viljan att ta till sig ny teknologi. Landsbygdsområdena är de som framstår som minst innovativa. Orsaker till detta kan sökas till att det är de äldsta företagen som har svagast incitament till att förändra teknologin och att dessa finns framför allt i de äldre områdena (inner urban core och rural areas).⁸¹

I en annan empirisk undersökning från England har den rumsliga ”county-level” variationen i nya företagsetableringar, tillväxten i antal nya småföretag etc. studerats.

⁷⁸ Harrisson B m.fl (1996) Innovative Firm Behavior and Local Milieu: Exploring the Intersection of Agglomeration, Firm Effects, and Technological Change, *Economic Geography* vol 72, ss 233-235.

⁷⁹ Jacobs J. (1969), *The Economy of Cities*. New York,

⁸⁰ Ibid, s 236.

⁸¹ Ibid, ss 251-255.

Multivariata ekonometriska modeller för olika perioder och sektorer har använts för att identifiera ett antal nyckelfaktorer.⁸² I studien testas ett antal oberoende variabler mot dels den rumsliga variationen i småföretagens tillväxt, samt antalet nya företag under två decennier. Resultaten visar en variation i några nyckelfaktorer. Med avseende på företagsetableringar och småföretagstillväxt är den lokala befolkningstillväxten och kapitaltillgången (housing wealth och professionell expertise) det mest viktiga. När det gäller rumsliga variationen i företagsdödligheten beror den på faktorer som höga nyetableringsnivåer, negativa effekter av högre arbetslöshetsnivåer, urban lokalisering och företagsstorlek och dess struktur. En slutsats som dras utifrån dessa resultat är att policyimplikationerna är begränsade. Variationen förklaras till stora delar av utbudsorienterad karaktäristik samt pågående demografiska och marknads trender. Den policylärdom de vill lyfta fram är ändå att den urbana ekonomiska förnyelsen inte är i första hand en fråga om att stimulera entreprenörskap. Policy borde vara mera inriktad på att hjälpa små företag att överleva och konkurrera effektivt i en kontext som kännetecknas av högre kostnader och andra agglomerations nackdelar. De menar även att det finns empiriska belägg för att de råd och stöd (lokala aktörer) som ges till småföretag reducerar företagsdödligheten. Den lokala styrningen (policyagenter) har effekt på den rumsliga variationen av småföretagsutvecklingen.⁸³

Audretsch och Fritsch undersöker om den regionala ekonomiska policyn ska riktas mot att hjälpa nya företagsetableringar eller ta hand om de större etablerade företagen. I studien använder de sig av konceptet teknologiska regimer för att utveckla ett koncept om tillväxtregimer. Undersökningen omfattar 74 regioner i Västtyskland under två decennier. Audretsch och Fritsch identifierar fyra tillväxtregimer: the entrepreneurial; the routinized; the revolving door; och the declining regime. Resultaten visar att ingen av dessa olika regimer kan betraktas som den mest tillväxtvänliga utan regional tillväxt kan ske i regioner som antingen fokuserar på större eller nya företag.⁸⁴

Det är en stor policydebatt kring företagsstrukturen och hur mycket olika typer av företag betyder för den regionala tillväxten.⁸⁵ Är det dem stora etablerade företagen eller de nya företagen som ger ekonomisk tillväxt? Frågan är central på grund av att det handlar om att fördela och prioritera resurser mellan olika investeringar i att få gång en regional utveckling. Det finns olika forskare som hävdar betydelsen av båda sidorna och att det större eller mindre företagen är mera innovativa. Dock visar denna artikel på att båda sidor har rätt. Både ett tillskott av nya företag eller en fokusering på de stora företagen kan leda till en signifikant tillväxt och ekonomisk utveckling i regionen. Utifrån Audretsch och Fritsch resultat går det inte att finna någon unik väg till regional ekonomisk utveckling, snarare är det frågan om att ha ett flertal policystrategier tillgodo för att få igång tillväxten. Den ena policystrategin för tillväxt i en region behöver inte vara den rätta för en annan region. Mångfald är därför ett ledord i policyutvecklingen och det finns ingen anledning i att söka efter en gemensam och optimal policyansats som gäller för alla regioner.⁸⁶

⁸² Keeble D. & Walker S. (1994) New Firms and Dead Firms: Spatial Patterns and Determinants in the United Kingdom, *Regional studies*, 28:4, s 411.

⁸³ Ibid, s 424f.

⁸⁴ Audretsch D & Fritsch M (2002) Growth Regimes over Time and Space, *Regional Studies vol 36*, s 113.

⁸⁵ ITPS A2006:016 Andersson L-F, Företagsdynamik och tillväxt. En kartläggning och analys av företagsdynamik och arbetsproduktivitetstillväxt i Sverige.

⁸⁶ Ibid, s 114.

Teorin om tillväxtregimer har utvecklats utifrån idén om teknologiska regimer⁸⁷. Det centrala är att tillväxtregimernas utfall beror på att de tillhör olika teknologiska regimer. En entreprenöriell regim är gynnsam mot individer och företag som vill komma in och bli en del av denna innovativa aktivitet, medan den är ogynnsam mot etablerade företags innovativa aktivitet. I en "routinized regime" gäller det motsatta. Vad beror detta på? De olika teknologiska regimerna skiljer sig i olika kunskapsförutsättningar för den industriella näringen. Kunskapsförutsättningarna återspeglar tre karaktärsdrag på teknologin, det vill säga graden av osäkerhet kring utfallet av satsningar på FOU (både osäkerhet kring teknologin som kommersialisering), graden av kunskapsasymmetri samt kostnaderna för kunskapstransaktioner. Det finns ett flertal studier som ger empiriskt stöd åt att det existerar olika teknologiska regimer. Audretsch och Fritsch introduktion av s.k. tillväxtregimer utvidgar konceptet med teknologiska regimer med fokus på att det ska bli en geografisk observation. Det innebär att en entreprenöriell regim existerar i regioner med hög tillväxt som ett resultat av nya företagsetableringar och turbulens⁸⁸ En rutinmässig regim existerar där tillväxten är ett resultat av en stabil företagsstruktur. Det som är viktigt att komma ihåg är att denna idé med teknologiska regimer endast går att applicera på regioner där innovativa aktiviteter spelar en betydelsefull roll.

Ytterligare regimer har identifierats, "en svängdörrens regim" är en industriell region med relativt svag innovativ aktivitet och tillväxt men med hög företagsetableringsfrekvens och dödlighet. De nya företagsetableringarna har inte något teknologiskt övertag och kommer inte att växa snabbare än etablerade företag. Denna typ av företagsetableringar är ofta förknippade med regioner som har hög arbetslöshet, där själva företagsetableringen är ett sätt att komma undan arbetslösheten. Slutligen har en fjärde regim identifierats, en "minskande" tillväxtregim som kännetecknas av låg nivå på företagsetableringar, där sysselsättningsminskningar sker på grund av försämringar eller företagsnedläggningar i etablerade företag.⁸⁹

I undersökningen av de västtyska regionerna gör Audretsch och Fritsch en klassificering i fyra kategorier. En regim blir klassificerad som entreprenöriell om företagsetableringsnivån och tillväxtnivån båda överstiger medianvärdet. En region blir klassificerad som svängdörrens regim om företagsetableringsnivån överstiger mediannivån samtidigt som sysselsättningstillväxten i den privata sektorn är under median för sysselsättningstillväxten. En region är klassificerad som rutinmässig regim om företagsetableringsnivån är mindre än medianen samtidigt som tillväxtnivån is in the upper 50 procent. Den "minskande regimen", här ingår alla regioner där företagsetableringsnivån och tillväxten är i the lower 50 procent. Deras resultat visar att inga regioner med en rutinmässig regim blev entreprenöriella eller svängdörrens regimer ett decennium senare. Nio av tretton regioner som klassificerats som rutinmässiga regimer föll till att bli minskande regimer ett decennium senare. Audretsch och Fritsch frågar sig om detta är en långsiktig negativ effekt av att ha en relativt låg företagsetableringsnivån i en region. Stigberoendet är mera framträdande i entreprenöriella och minskande regimer. Det behöll ofta samma mönster även ett decennium senare och tyder på att dessa regioner representerar mera ett jämviktsläge än de andra två regimerna som förefaller vara mera föränderliga. Audretsch och Fritsch menar också att det är anmärkningsvärt att både entreprenöriella och

⁸⁷ Nelson R.R & Winter D.G. (1982 *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

⁸⁸ (antalet start-ups plus antalet nedläggningar under en specifik period) (föränderlig företagsstruktur)

⁸⁹ Ibid, s 115f.

minskande regimer är en startposition för en omvandling till alla andra regimer. Det kan även vara värt att notera att tidigare studier inte funnit något samband mellan hög företagsetableringsfrekvens och tillväxt i tyska regioner, men detta har ofta undersöks enbart över ett decennium. Det finns mycket i denna undersökning som tyder på att detta har betydelse på längre sikt. En av nycklarna till regionernas prestation och höga tillväxt under 1990-talet var att de hade en hög företagsetableringsnivå under 1980-talet. Detta indikerar att det här finns långsiktiga effekter som ej syns på kort sikt i denna variabel.⁹⁰

Resultaten visar utifrån att fokusera på företagsstrukturen att det inte finns någon entydig regional policyansats som är bättre än någon annan. Det är mera viktigt att identifiera olika tillväxtregimer som står för olika sätt att nå målet med ökad sysselsättning och tillväxt. Det är på så sätt missledande att fokusera på om stora eller små företag är bättre på att skapa sysselsättning och tillväxt. Undersökningen indikerar även att nya företagsetableringar och småföretag är viktiga för den långsiktiga tillväxten i en region. Den största riskgruppen bland regioner är det som tillhör kategorin rutinmässig regim, där finns den största risken att bli en minskande regim med låg tillväxt. En policyimplikation som Audretsch och Fritsch lyfter fram är att regional policy borde stimulera till nya företagsetableringar. Det är ett nödvändigt men ej tillräckligt villkor för en långsiktig strategi i att stärka den regionala tillväxten.⁹¹

En annan central aspekt i den nya tillväxtteorin berör kunskapsöverföringar. Breschi och Lissoni har kritiskt granskat olika försök att utveckla teorier inom detta fält. De menar att de teorier som berör industriella distrikt, lokala innovationssystem etc. har en tendens att skapa begreppslig förvirring. Den framtida forskningen borde hellre studera och rikta in sig på att förklara hur kunskap konkret överförs emellan vilka och mellan vilka distanser. Dock är de försök som gjorts för att studera kunskapsöverföringar och hur teknisk kunskap delas inte speciellt många, men Breschi och Lissoni har gjort ett försök att få fram de viktigaste resultaten från dessa studier och presenterar följande slutsats:

1. Kunskapsdelning är mindre troligt i industrier som erfar en snabb teknologisk förändring.
3. Mellan personella kommunikationskanaler är mera betydelsefullt för att dela kunskap med kunder än med konkurrenter.
4. Det finns inget som tyder på en inter-personell kunskapsöverföring behöver en fysisk närhet för att det ska ske en framgångsrik interaktion. Det är även viktigt att påminna om att kodifiering av kunskap och tyst kunskap inte är inkompatibla – det är ofta komplementära.

Breschi och Lissonis slutsatser är att kunskapsflöden är en extremt viktig agglomerationskraft och att detta sker på lokal och regional nivå. De ifrågasätter dock att sätta alla dessa flöden under den gemensamma rubriken lokala kunskapsöverföringar. Den agenda som behöver utvecklas är att först och främst studera arbetsmarknaden och se hur kunskapsspridningen sker lokalt genom rörlighet mellan teknologer och vetenskapsmän, mellan företag, samt mellan företag och akademiska institutioner. Genom att studera karriärmönster hos dessa yrkeskategorier kan vi komma åt intressanta delar kring hur kunskap sprids.

⁹⁰ Ibid, ss 118-121.

⁹¹ Ibid, s 121f.

En annan ingång för att studera kunskapsöverföring är att fokusera på företagens nätverk och speciellt dess geografiska dimension i ett sådant nätverk. Det ska ses som organisatoriska arrangemang där företag internaliserar olika kunskapsflöden. Vidare kan fokus på effekter av forskningsinstitutioner och lokala universitets påverkan på företagens innovativa aktiviteter vara givande att undersöka.⁹² Framöver skulle vi behöva komma åt den regionala dynamiken på ett annat sätt än vad som tidigare har gjorts som skulle kunna innebära fler studier av flöden mellan och inom företagen.

3.2.6 Forskningsläget med inriktning mot miljödimensionen och hållbarhet

En huvudfråga som många miljöekonomerna arbetar med berör möjligheterna att uppnå en hållbar utveckling, det vill säga förena en hög ekonomisk tillväxt med de ekologiska gränser som bestäms av naturen.

Begreppet hållbar utveckling utvecklades framför allt i början av 1980-talet som ett försök att minska gapet mellan miljö- och socialpolitiska aspekter. Detta utmynnade i en diskussion kring betydelsen av teknologi kontra det individuella ansvaret betydelse för resursanvändning, befolkningstillväxt och föroreningar. En skiljelinje i debatten har varit de som är mer angelägna av att lyfta fram hållbarhet som centralt begrepp var också mera intresserade av att påverka förändringar i individens attityder och beteenden. De aktörer som i stället förankrade sina idéer runt hållbar utveckling bejakade mera den teknologiska utvecklingen som ett sätt att lösa framtida problem, hur nya förbättrade miljöförändringar kunde stödjas av ny teknologi.

Brundtlandskommissionens rapport blev viktig genom att socio-politiska och fördelningsmässiga frågor lyftes fram mera än tidigare. Efter att Brundtland lagt fram sin rapport skulle miljö och utvecklingsfrågor behandlas mera likvärdigt. Hållbar utveckling handlade lika mycket om att lösa både fattigdom och utvecklingsfrågor som att lösa miljöförsämringarna.

En av svagheterna med begreppet hållbar utveckling är att det är mångtydigt och betyder olika saker för olika aktörer. Frågan är om denna vaga definition är ett problem eller inte? Robinson menar att det finns fördelar med ett relativt öppet begrepp och begreppet representerar i första hand en betydelsefull politisk möjlighet.

Ett av huvudproblemen med miljödimensionen i diskussionen kring utvecklingsfrågor är att vika, jämföra och mäta olika miljöaspekter. De har gjorts många olika försök och lett till en snabb tillväxt av nya indikatorer på social och ekologisk hållbarhet. Det senaste decenniet har nya centrala begrepp utvecklats inom forskningen, till exempel eco-efficiency, dematerialization, design for environment och industrial ecology. Den gemensamma nämnaren mellan dessa olika begrepp är ett sökande efter mått och riktlinjer för hur man kan förbättra effektivitetsutvecklingen i resursanvändningen.

En central utgångspunkt är att begreppet hållbarhet måste vara integrerat, där både den sociala och den ekologiska dimensionen kommer fram. Det är något som Brundtlands rapport lyfter fram och enligt Robinson lika viktig idag. Robinson hävdar att det behövs ett tvärvetenskapligt tänkande som fokuserar på kopplingarna mellan de tre dimensionerna.

⁹² Breschi S & Lissoni F (2001) Localised knowledge spillovers vs. innovative milieux: knowledge "tacitness" reconsidered, *Regional Science* 80, ss 255-267, s 270f.

Vidare behövs även ett tänkande kring de olika nivåerna och behovet av rumslig integration. Högre eko-effektiva lösningar innebär inte automatiskt kvalitativa förbättringar för alla. De tekniska lösningarna är en central del, men inte tillräckligt för att skapa en hållbar utveckling, det behövs även en diskussion kring frågor som berör möjligheter, fördelningar, materiella behov och konsumtion m.m. Det är frågor som relaterade till socio-politisk styrning och organisering. Hållbarhet ses i detta fall mera som en problembaserad ansats än en vetenskaplig.

Det betraktas som ett normativt koncept som är förankrat i verkliga problem och präglas av olika värderingar och bedömningar. Robinson menar att den vetenskapliga analysen kan bidra med att informera men ej lösa alla basfrågorna som är kopplade till hållbarhet.⁹³

Det finns en problematik kring hållbarhetsbegreppet och begreppet utveckling som ett flertal forskare anser inte är specifikt enkelt att förena. Det är därför det finns en tendens i forskningsartiklarna att diskutera både begreppen separat, det vill säga begreppet hållbarhet och hållbar utveckling. Sneddon argumenterar för att begreppet hållbar utveckling har hamnat i en konceptuell och politisk återvändsgränd. Han menar att begreppet hållbarhet appliceras mera frekvent till specifika socioekologiska processer, till exempel urbanisering, agrikulturella praktiker eller ekosystem management med inriktning mot att diskutera stark eller svag hållbarhet. Det är också en diskussion som bygger på insikter från ekologisk ekonomi, naturvetenskaperna samt andra mera eklektiska teorifält som undersöker själva den sociala basen för en ohållbar resursanvändning. Utifrån Sneddons utgångspunkt är hållbar utveckling ett svårare begrepp och verktyg att använda sig av, mera komplext och mindre hanterbart koncept.⁹⁴ Dock har olika forskningsfält hanterat hållbarhetsbegreppet på olika sätt.

Inom ekologisk ekonomi har det vuxit fram en kritik mot traditionell neoklassisk ekonomisk teori. Det är framför allt den svaga kopplingen till den biofysiska världen och de allt för enkla antaganden om de sociala beteenden som kritiserats. Ekologiska ekonomer försöker i stället utgå ifrån att beskriva sambandet mellan dynamiska mänskliga system och större dynamiska, men mera långsamt föränderliga ekologiska system. Ekologiska ekonomer med inriktning på miljöutvärderingar har ofta framfört vikten av att man måste reformera nationalräkenskaperna för att inkludera ”natural capital” i de ekonomiska uppskattningarna. Det har även bedrivits en hel del forskning kring att utveckla hållbarhetsindikatorer för att mäta socioekologiska trender. Inom det ekologiska ekonomiska forskningsfältet har man varit mest inriktade på att studera industrialiserade länder.⁹⁵

Hinterberger m.fl. har analyserat fördelarna kontra nackdelarna med att fokusera på materiella flöden kontra ”natural capital”. I deras analys finns det en kritik från både ekologiskt och ekonomiskt håll mot att använda sig av natural capital som ett sätt att studera hållbar utveckling. De menar att det är bättre att använda sig av materiell input och materiell input per serviceenhet (MIPS) som ett mått på potentiell miljöpåverkan. I stället för att referera till en stock (natural capital), med dess specifika mätproblem, menar Hinterberger m.fl. att det är mera fruktbart från både ett vetenskapligt och praktiskt perspektiv att addera flöden (materiella inputs) för att få fram beslutsunderlag och

⁹³ Robinson J (2004) Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development, *Ecological Economics*.

⁹⁴ Sneddon C (2000) Sustainability in ecological economics, ecology and livelihood: A review, *Progress in Human Geography*.

⁹⁵ Ibid, ss 526-530.

bedömningar av om en utveckling är hållbar eller ej. Deras slutsats är att miljöbedömningar av hållbar utveckling ska justeras från en analys av stocken till materiella flöden. Det är inte själva sparnivån i en ekonomi utan dess materiella input som bestämmer hållbarheten i ekonomin. Detta innebär inte att vi ska bortse från försämringarna i ”natural capital”, snarare ska det ses som att denna ansats inte ger oss den praktiska vägledning som krävs för en hållbar utveckling.

Praktiska indikatorer som materiella inputs kan ge oss vägledning om hur man ska justera ekonomiska aktiviteter och framför allt om man vill undvika en försämring av ”natural capital”. Materiella inputs ger oss en möjlighet att kvantifiera nedskrivningar av ”natural capital”.⁹⁶ Den totala summan av materiella flöden mätt i ton anses som en grov men dock lämplig mått på den potentiella miljöskadan. Materiella inputs är icke-montetära indikatorer och ger oss information om hur stark hållbarheten är. Denna typ av värdering är dock problematisk på grund av att det är nästan omöjligt att jämföra till exempel försämringar i den biologiska mångfalden mot föroreningar. Dock på lång sikt är det skalan som påverkar ekosystemen och hållbarheten i ekonomierna och den materiella inputen ger ett sådant mått. Det krävs också en kraftig ökning i resursproduktiviteten om industriländerna ska kunna ha kvar en god levnadsstandard framöver. I Hinterbergers analys blir hållbarhet en fråga om att bibehålla ”well-being” över tid. Vad detta well-being består av ges inga tydliga svar. Ett centralt mål är dock att få bukt på och stabilisera de materiella flödena som ses som en nödvändig förutsättning för ekologisk hållbarhet (stark hållbarhet).⁹⁷

3.2.7 Forskningsläget med fokus på modeller för hållbar regional tillväxt

I en forskningsartikel diskuteras specifikt rumslig hållbarhet med fokus på handel och indikatorer. Van de Bergh och Verbruggen menar att det intensiva arbete som pågått med att ta fram ramverk och indikatorer på hållbar utveckling har fått stort utrymme, medan vissa aspekter har fått stå tillbaka. Framför allt har den rumsliga/regionala dimensionen och betydelsen av internationell handel fått för begränsad uppmärksamhet i utvecklandet av indikatorer. De menar att handeln kan bidra både positivt och negativt till miljöförändringar och att faktorn behöver inkluderas i modeller och indikatorer för att analysera interaktioner och trade-off mellan olika effekter.⁹⁸

Bicknell m.fl. har försökt utveckla tankegångarna kring ”Ecological footprint” som är ett vanligt sätt att mäta miljöpåverkan utifrån en given teknologisk nivå. De menar att ett av huvudproblemen kring de mål som satts upp kring hållbar utveckling är frånvaron av tillförlitliga indikatorer med fokus på att mäta framstegen/progressionen av en hållbar utveckling. Det ”ekologiska fotavtrycket” mäter om vissa konsumtionsmönster är hållbara på långsikt utifrån vissa produktionsförutsättningar, men Bicknell m.fl. skulle vilja modifiera ansatsen med hjälp av att använda sig av en input-output analys för att kalkylera ”ecologisk footprint”.⁹⁹

⁹⁶ Hinterberger F & Luks F & Schmidt-Bleek F (1997) 'Material flows vs. Natural capital' What makes an economy sustainable? *Ecological Economics* 23, ss 1-5.

⁹⁷ Ibid, ss 8-12.

⁹⁸ Van der Bergh & Verbruggen H. (1999) Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the 'ecological footprint', *Ecological Economics*.

⁹⁹ Bicknell K & Ball R & Cullen R & Bigsby H (1998) New methodology for the ecological footprint with an application to the New Zealand economy, *Ecological Economics*.

Multikriterieanalys har sitt ursprung i beslutsteori och är ett sätt att väga samman ekonomiska faktorer på ett strukturerat sätt med andra faktorer som berör de socio-kulturella och ekologiska dimensionerna. Multikriterieutvärderingar är ett sätt att hantera den svaga jämförbarhet som existerar mellan olika värden på makro och mikronivå.¹⁰⁰ Sambandet mellan miljö kvalitén och tillväxt/inkomstnivån har undersökts ett flertal gånger utifrån Kuznetskurvan. Tilltron till att miljötrycket och dess påverkan i slutändan skulle avta i takt med högre inkomster får inga stöd av dessa empiriska tester.¹⁰¹ I ITPS egen undersökning av miljö kuznetskurvans trovärdighet visar resultaten att koloxidutsläppen ökar i samma takt som inkomsterna. Förhållandet mellan inkomst och utsläpp ska i första hand beskrivas som ett linjärt samband. Slutsatsen utifrån detta är att det dominerande problemet är avsaknaden av önskad teknologi.¹⁰²

Munda m.fl. hävdar att den stora skiljelinjen mellan olika utvärderingsmodeller är mellan monetära och icke-monetära utvärderingar. Cost-benefit analyser och Cost-effectiveness analyser är välkända exempel på monetära utvärderingar. Miljö och resursproblem genererar både ekonomiska och ekologiska effekter och är på så sätt i konflikt med varandra. Därför menar Munda m.fl. att det behövs multikriterietekniker och beslutsmetoder till hjälp för att analysera sådana fenomen.¹⁰³

Miljöpolicy har tidigare varit allt för fokuserad på outputsidan av ekonomin och hur man skapar regleringar och kontroller kring detta. Strategin har varit lyckosam i att minska lokala och regionala miljöproblem, men den har inte varit effektiv i att hantera miljöproblem som hög materiell och energikonsumtion. Den bidrar heller inte med några långsiktiga lösningar på hur eko-effektiviteten ska öka generellt (i alla ekonomiska aktiviteter). Det hävdas att en ny policy borde erkänna att många av miljöproblemen är relaterad till själva omfattningen av resursanvändningen. Detta innebär att en input-orienterad policystrategi (concept of dematerialisation) är mera lämpad för att få bukt med källan till själva miljöproblemen och inte fokusera för mycket på själva symptomen. Det behövs en mix av policyverktyg med större tonvikt på marknadsbaserade lösningar. De är centrala för att driva på den teknologiska utvecklingen. För att lyckas med detta behövs tillförlitlig information om relationen mellan ekonomiska aktiviteter och dess miljökonsekvenser. Det finns en viss skepsis mot rena monetära ansatser utan det anses mera lämpligt att använda sig av fysiska enheter.

Det är framför allt på makronivå som olika metoder utvecklats inom miljöområdet. MFA är en metod för att mäta materiella flöden. Denna metod har fått genomslagskraft och används inom EU för att utvärdera eko-effektiva policys. Inom MFA anses ekonomin som ett subsystem till miljön. Resursindikatorerna kan grupperas utifrån följande tillhörighet: input, output, konsumtion, handelsindikatorer. Utgår man ifrån inputindikatorer består de av allt material med ekonomiskt värde som används vid produktion och konsumtionsaktiviteter, DMI. Ekoeffektiviteten får man fram genom att

¹⁰⁰ Martinez-Alier J & Munda J & O'Neill J (1998) Weak Comparability of values as a foundation for ecological economics, *Ecological Economics*.

¹⁰¹ Ekins P (1997) The kuznets curve for the environment and economic growth: Examining the evidence, *Environment and Planning*, samt DeBruyn S & Opschoor J(1997) Developments in the throughput-income relationship: Theoretical and empirical observations, *Ecological Economics*.

¹⁰² ITPS A2008:008, Scocco S & Alfredsson E. Konsten att nå både klimatmål och god tillväxt. Underlag till en klimatstrategi för EU, ss 15-17.

¹⁰³ Munda G & Nijkamp P & Rietveld P (1994), Qualitative multicriteria evaluation for environmental-management, *Ecological Economics*.

beräkna (GDP/DMI) den ekonomiska produktionen (monetär enhet) per material insats (fysisk enhet). Dessa indikatorer har använts för att testa miljökuznetskurvas (EKC) hypotes.

En central aspekt som lyfts fram är att det viktigt att skilja på relativ och absolut de-linking. En relativ ökning i eko-effektiviteten är inte samma som en absolut. För att utvecklingen ska betraktas som hållbar utifrån ett miljöperspektiv behövs nivån på naturresursanvändningen minska markant i absoluta termer, framför allt i industrialiserade länder. Diskussionen om att förbättra eko-effektiviteten innebär därför en absolut de-linking, där miljötrycket minskar i en växande ekonomi. För att man ska uppnå en sådan nivå behövs en ökning i resursproduktiviteten som är högre än nivån på den ekonomiska tillväxten.¹⁰⁴

Tidigare har forskare bidragit med att bryta ned hållbarhetsbegreppet till ett stort antal individuella indikatorer, men det har inte gått att förena dessa till ett mått på hållbarhet. Några exempel på tidigare ansatser som använts och utvecklats för att mäta hållbarhet är följande: Två ekologiska ansatser som går ut på att aggregera indikatorernas värden samt simulera indikatorers utveckling, en ekonomisk ansats som utgår ifrån nationalräkenskaperna och gör en skadekostnadskalkylering. Det finns ytterligare en komparativansats som används för att jämföra olika OECD länders miljöindikatorer samt en ansats som kan användas på lokal, regional, nationell och global nivå, det vill säga SUSA (Systemic User-Driven Sustainability Assessment). Phillis m.fl. betraktar själva karaktären på informationen som det mest problematiska. Det ges tillräckligt med information om den miljö och socioekonomiska situationen, men den information som ges är för i många fall för detaljerad, fragmentarisk och kvalitativ till sin karaktär att den blir för svår att använda och tolka vid policybeslut. Deras förslag är följande:

”A systemic method based on reliable scientific methodology, which combines multidimensional components and assesses uncertainty,”¹⁰⁵

Metoden måste vara flexibel på så sätt att den kan tillföra och ta bort indikatorer för att få en mer tillförlitlig bedömning av ett system i en specifik kontext. De menar att gränsen mellan vad som är hållbart och inte hållbart inte är speciellt skarp utan oklar. Utifrån Brundtlands rapport innebär att mätning av hållbarhet, är en bedömning av graden konsistens mellan nuvarande och framtida behov i en ekonomi, vilket också ska ses som en dynamisk process.¹⁰⁶ Den modell som Phillis m.fl. utvecklat innebär att man kan kombinera olika aspekter kring hållbarhet och få med ekologiska, sociala, politiska samt ekonomiska faktorer i en modell som de hävdar är enkel att använda och tolka och därför ett effektivt verktyg för beslutsfattare att ha för beslut kring hållbarhetsbedömningar.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Giljum S. Material flow-based indicators for evaluation of Eco-efficiency and dematerialisation policies, in Lawn P (Ed) *Sustainability indicators in Ecological Economics*. Edward Elgar Cheltenham.

¹⁰⁵ Phillis Y & Andriantiatsaholiniaina L (2001) Sustainability: an ill-defined concept and its assessment using fuzzy logic, *Ecological Economics*, s 436.

¹⁰⁶ Ibid, ss 436-438.

¹⁰⁷ Ibid, s 450f.

Forskare inom miljöområdet har mer och mer fokuserat på ekonomisk hållbarhet och hur detta är relaterat till ekologiska processer och mindre och mindre kring hållbar utveckling.¹⁰⁸ Det finns en viss skepsis mot begreppet hållbar utveckling på grund av man anser att det troligtvis leder till en överprioritering av målet med ekonomisk tillväxt gentemot andra sociala mål.¹⁰⁹ Begreppen är i grunden vaga. Ett sätt att hantera vagheten i definitionen är att använda sig av metoden ”fuzzy logic”. Det är verktyg som är anpassat för att använda sig av begrepp som karaktäriseras av vaghet och hög osäkerhet. Phillis m.fl. har i en artikel från 2001 bidragit med att utveckla en metod (SAFE: Sustainability Assessment by Fuzzy Evaluation) som är sätt att mäta hållbar utveckling. Mänskliga (sociala, ekonomiska, utbildningsmässiga och politiska faktorer) och ekologiska (land, vatten, luft och biologiska mångfalden) inputs hanteras i detta fall individuellt som sedan kombineras med ”fuzzy logic” för att få ett generellt mått. Den output som genereras av modellen ska betraktas som graden av systemets hållbarhet (uttryckt i %). En av styrkorna med modellen är att den är öppen för nya inputs och den viktar de olika inputs i relation till den påverkan som respektive input har på systemet.

3.3 Forskningsläget med fokus på sociala variabler: hälsa och ekonomisk tillväxt

I de modeller som utvecklats för att förklara på vilket sätt som hälsa påverkar den ekonomiska tillväxten har i de flesta fall försöken utgått ifrån Solow modellen. Ett omtalat försök att få in hälsa i denna modell gjordes under senare delen av 1990-talet av Knowles, Barro och Owen. I modellen fick hälsa en framskjuten position genom tillväxten i olika kapitalformer. Här ingick teknologi, fysiskt kapital, utbildning och erfarenhet, arbetskraftens hälsokapital samt antalet arbetstimmar. Forskarna försökte få in hälsoaspekterna kring arbetskraften och dess humankapital. Hälsa påverkar antalet arbetade arbetstimmar, arbetskraftens produktivitet samt inlärning. Hälsovariabeln har också effekt på den ekonomiska tillväxten genom att den påverkar kapitalackumuleringen positivt. Detta innebär att livslängden ökar i takt med bättre hälsa som i tur påverkar humankapitalet positivt genom att investeringar i utbildning och den kunskap som individer har kan användas i produktionen under en längre period.¹¹⁰

Ett annat förslag som framförts av Blom är att hälsan kan ses som en del av humankapitalet och kan bestå av tre komponenter: genomsnittlig längd på utbildning, genomsnittlig arbetslivserfarenhet, genomsnittlig kvadrerad arbetslivserfarenhet samt hälsa som skattas med livslängden. En central aspekt som man behöver ha med i diskussionen om en hållbar utveckling och hur hälsa påverkar tillväxten är att en individs hälsa är ett resultat av en mängd kumulativa effekter från flera variabler, till exempel miljön, ekonomiska faktorer och levnadsvanor. Den endogena tillväxtteorin drivs av kunskapsackumulering, där kunskapsackumulering är till viss del beroende av att människor är friska och kan tillägna sig kunskap. I Zon och Muyskens modell finns

¹⁰⁸ Phillis Y & Andriantiatsaholiniana L (2001) Sustainability: an ill-defined concept and its assessment using fuzzy logic, *Ecological Economics*, s 528f

¹⁰⁹ Ibid, s 532.

¹¹⁰ Statens Folkhälsoinstitut A 2008:02, Hermansson K & Lundgren B., Hälsa och ekonomisk tillväxt. Kunskapsöversikt över sambandet mellan hälsa och ekonomisk tillväxt samt synpunkter på hälsa i ett regionalt perspektiv, s 20-21.

huvudfokus på hur folkhälsan påverkar insatsvaror och indirekt den ekonomiska tillväxten. En förbättring av folkhälsan leder till att fler blir tillgängliga för arbete. Det går att skatta hur befolkningen rör sig mellan olika tillstånd av god hälsa och sjuklighet och den andel av befolkningen som har god hälsa påverkas av hur effektiva insatserna är för rehabilitering och vårdande verksamhet. Denna andel påverkas även av befolkningstillväxten.¹¹¹

Det har endast gjorts ett fåtal regionala studier med fokus på hälsa och ekonomisk tillväxt i Sverige. Ett exempel på detta är Bo Malmberg och Eva Anderssons studie av sambandet mellan hälsa och ekonomisk utveckling i svenska kommuner. I detta fall används tvärsnittsdata och resultaten påvisar att de kommuner som har större hälsoproblem även har en sämre ekonomisk situation. Studien har även kompletterats med en studie av två kohorter och utifrån dessa resultat visar det sig att den grupp av individer som haft längre sjukdomsperioder har haft en sämre löneutveckling. De hävdar även att individens hälsotillstånd får negativa spridningseffekter på omgivningen.¹¹²

Historiskt har ett flertal studier visat på hur förbättrade sociala förhållanden och näringsintag påverkat positivt den demografiska och ekonomiska utvecklingen. Några framskjutna forskare inom detta fält är Robert Fogel och Simon Szreter. En begränsning är att det inte har gjorts så många studier kring hur hälsan påverkar den ekonomiska tillväxten i höginkomstländer. Huvudfokus har här legat på att studera låginkomstländerna och hur förändringar i befolkningens hälsa inverkar på landets utveckling. Det innebär att av de variablerna som lyfts fram som centrala är framtagna i en sådan kontext. Det blir en ganska stort fokus på följande indikatorer: den förväntade livslängden, kroppslängd, BMI, och offentliga utgifter för hälso- och sjukvård samt överlevnadsgrad för olika åldersgrupper. En variabel som Riveria och Curraris hävdar kan användas i höginkomstländer är utgifterna för hälso- och sjukvård. De menar att denna utgift har ett samband med hälsa i höginkomstländerna och inkomst per arbetare. Det är frågan om en kausalitet som går i båda riktningarna.

Riveria och Curraris har gjort regionala studier i Spanien för att testa om variationen i sjukvårdsutgifterna kan förklara variationen i tillväxt mellan regionerna. Denna studie är dock inte direkt överförbar till andra länder på grund av att länders sjukvårdssystem och politiska förhållanden kan se olika ut. Det har även gjorts andra regionala studier där man jämför tillväxten i olika länder utifrån att fånga in effekten från humankapital med hälsa som variabel i humankapitalet. Det görs en skillnad mellan hälsohumankapital och andra former av humankapital. En slutsats som Bernt Lundgren och Kent Hermansson gör i sin kunskapsöversikt kring hur hälsan påverkar den ekonomiska tillväxten är att de tolkningar som görs kring hälsans roll för tillväxten inte är entydig i de olika studierna. Det finns många andra faktorer som har direkt effekt på den ekonomiska tillväxten. Hälsans påverkan på den ekonomiska tillväxten har i första hand en endogen effekt på andra insatsfaktorer, vilket innebär att en god hälsa i den arbetsföra befolkningen höjer avkastningen på andra investeringar. Den kausalitet som finns mellan hälsa och ekonomisk tillväxt ska därför ses som att ett förändrat hälsotillstånd påverkar insatsvarorna. Utifrån ett historiskt perspektiv finns det även längre tidsförskjutning att ta hänsyn till vid studier av hälsoeffekter, mellan själva hälsoinsatserna och när det får effekt på den ekonomiska utvecklingen.

¹¹¹ Ibid, s22f.

¹¹² Ibid, s 23f.

En annan central aspekt som lyfts i kunskapsöversikten är att en del av dessa modeller som utvecklats inom detta forskningsfält har bidragit med att se hur dessa förändringar påverkar arbetskraften. Detta sker utifrån hur många individer som är friska och befinner sig i arbetskraften, hur många timmar de arbetar, hur många som befinner sig i rehabilitering eller vård och kan komma tillbaka respektive inte kan komma tillbaka till arbete. Sådana analyser menar Lundgren och Hermansson går att använda för att studera den regionala nivån och bidra med ett underlag för att utveckla en regionalpolitik med inriktning mot hållbar utveckling.¹¹³ Det finns ett flertal centrala länkar till hälsoaspekter och inriktning mot förbättrad kompetensförsörjning och arbetskraftsutbud. Några centrala länkar som lyfts fram i diskussionen kring hur man ska stärka den regionala kompetensförsörjningen är att studera förhållandena mellan uppväxtvillkor, hälsa i barndomen och utbildningsnivå, och hälsa i tidig vuxen ålder med deltagande och position i arbetslivet samt hälsa i tidig medelålder i relation till inkomster och hushållets förmögenhet osv. Några starka tendenser idag är den försämrade psykiska hälsan i arbetslivet som är kopplade till en högre arbetstakt och stress. En annan aspekt som är av stor vikt är hur långtidsarbetslösheten påverkar hälsan.¹¹⁴

3.4 Slutsatser, uppsummering och reflektioner

Kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och miljö utgör ett stort forskningsfält.¹¹⁵ Det kausala resonemanget går oftast ut på att ekonomisk tillväxt har negativa miljökonsekvenser, att miljön och naturresurser skadas eller utnyttjas ohållbart av höga produktions- och konsumtionsnivåer. Många forskare menar att dessa miljökostnader måste tas i beaktande när man jämför olika länder och regioners tillväxt,¹¹⁶ vilket det traditionella BNP-tillväxt måttet inte gör.

Den teoretiska forskningen kring grön nettonationalprodukt (NNP) är omfattande. De teoretiska resonemangen har lett till flera empiriska projekt med avsikt att beräkna tillväxt och välbefinnande med hänsyn tagen till kostnaderna för skadad miljö och/eller förbrukade ändliga naturresurser.¹¹⁷ Bakgrunden till de svenska miljöräkenskaperna kommer från Miljöräkenskapsutredningen från 1991 som föreslog att uppdraget skulle ges till SCB, Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet. Avståndet från ett teoretiskt till ett empiriskt grönt NNP-mått har dock visat sig vara långt och miljökostnaderna har visat sig mycket svåra att värdera i monetära termer; vad blir t.ex. kostnaden för ett ton kväveläckage eller 10 cm i höjd medelhavsnivå? Svårigheterna att fastställa förändringar, brist på data och svårigheter att prissätta miljöskador, liksom de varor och tjänster som naturen producerar gratis, har inneburit att de flesta forskare övergivit grön NNP.

Även om det visat sig svårt att inkludera och prissätta miljörelaterade faktorer i nationalräkenskaperna så har intresset för kopplingen mellan miljö och tillväxt inte avtagit i den ekonomiska forskningen. Mycket av forskningen har centererats kring den så kallade miljökurvan och frikoppling (decoupling).¹¹⁸ Begreppen är nära besläktade och handlar väsentligen om huruvida ökat välbefinnande nödvändigtvis måste leda till ökat

¹¹³ Ibid, ss 30-33.

¹¹⁴ Ibid, ss 49-51.

¹¹⁵ Krström, et al, 2006

¹¹⁶ Garrod, et al, 1999

¹¹⁷ Asheim, 1997

¹¹⁸ Krström, et al, 2006, Grossman, et al, 1995

utnyttjande av energi- och naturresurser med miljöskador som följd eller om de kan minska när välståndet uppnått en viss nivå. Det finns en del empiriska studier som pekar på att det är möjligt att frikoppla ett ökat välstånd från skador på miljön. Det beror dock i stor utsträckning på vilken typ av miljöskador eller miljöpåverkan som studeras. Således har miljöproblemets karaktär betydelse. Ackumulerade miljöskador, vilka ofta är irreversibla som exempelvis atmosfärens koldioxidhalt, är av naturliga skäl mycket svåra att växa sig ur. Andra typer av miljöproblem är dock fullt möjligt att växa sig ur. Exempel som nämns i litteraturen är oreglerad skogsavverkning, urbana luftföroreningar, avfallshantering, etc. Grossman och Krueger menar att de flesta typer skadlig miljöpåverkar når en "peak" vid ca \$8000 BNP/Cap.¹¹⁹ Denna "peak" gäller självfallet bara miljöpåverkan. Miljöns status är ett mycket trögare fenomen och har inte på samma självklara sätt en "peak". Exempelvis leder inte minskade utsläpp nödvändigtvis till att miljöns status förbättras, åtminstone inte i ett kort tidsperspektiv.

Det finns också en diskussion där det kausala resonemanget går i motsatt riktning; dvs. att miljöns "status" påverkar möjligheterna till ekonomiskt tillväxt. I begreppet "hållbar utveckling" ligger ett resonemang som antyder att det finns en "ohållbar" tillväxt, dvs. en tillväxt som leder till att förutsättningarna för tillväxt försämras över tid. Det är lätt att tänka sig hur detta kan gå till och lätt att hitta anekdotiska samt geografiskt och branschmässigt avgränsade bevis för detta. Fiskeindustrin påverkas negativt av allt mindre bestånd av matfisk, skogsbruket påverkas negativt av försurning etc. Att hitta effekter på den aggregerade ekonomiska tillväxten av miljöskador är mycket svårare. Antagligen måste miljöskadorna bli väldigt allvarliga innan dessa tecken kan ses. Dramatiska klimatförändringar är naturligtvis en sådan miljöskada som potentiellt skulle kunna ha stora generella negativa ekonomiska och globala konsekvenser.

Kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och miljöskador är således inte entydig. Valet av miljöindikatorer beror därmed på hur det teoretiska resonemanget ser ut. Om en god miljö ses som en förutsättning för ekonomisk tillväxt så bör indikatorerna mäta miljöns status. Om miljöskador ses som negativa konsekvenser av ekonomisk tillväxt så bör indikatorerna mäta hur mycket miljön påverkas. Miljöns status kan ses som historiskt ackumulerad påverkan.

När det gäller miljöindikatorer så är utan tvekan den största utmaningen att hitta indikatorer som säger något om miljöpåverkan eller miljöns status som helhet.

Ett problem inom forskningen är oklarheterna kring hur man ska förhålla sig till hållbarhetsbegreppen. Det kan konstateras att begreppet hållbarhet anses vara mera användbart än hållbar utveckling för att bistå med analyser och beslutsunderlag på regional nivå. Ett annat problem berör fortfarande de mål som satts upp kring hållbar utvecklingen och kretsar kring frånvaron av tillförlitliga indikatorer som mäter framstegen/progressionen i en hållbar regional utveckling.

För att miljödimensionen ska bli central del av regionala utvecklingsfrågor behövs indikatorer som hjälper oss att vikta, jämföra och mäta olika miljöaspekter. De har gjorts många olika försök och lett till en snabb tillväxt av nya indikatorer på social och ekologisk hållbarhet. Det senaste decenniet har nya central begrepp utvecklats inom forskningen och

¹¹⁹ Grossman, et al, 1995

den gemensamma nämnaren hos dessa är ett sökande efter mått och riktlinjer för hur man kan revolutionera effektivitetsutvecklingen i resursanvändningen.

En slutsats som dragits är att i stället för att referera till en stock (natural capital), med dess specifika mätproblem, är det mera fruktbart från både ett vetenskapligt och praktiskt perspektiv att addera flöden (materiella inputs) för att få fram beslutsunderslag och bedömningar av om en utveckling är hållbar eller ej. Det är materiella inputs som bestämmer hållbarheten i ekonomin och kan ge oss vägledning om hur man ska justera ekonomiska aktiviteter och framför allt om man vill undvika en försämring av ”natural capital”. Materiella inputs ger oss en möjlighet att kvantifiera nedskrivningar av ”natural capital”. Den totala summan av materiella flöden mätt i ton anses som en grov men dock lämplig mått på den potentiella miljöskadan.

Utifrån ett hållbarhetsperspektiv utgör hälsa en central social variabel som påverkar den regionala tillväxten. Det är dock inte entydigt i de olika forskningsstudierna hur detta samband ser ut. Hälsans påverkan på den ekonomiska tillväxten ska i första hand ses som att den har en endogen effekt på andra insatsfaktorer, vilket innebär att en god hälsa i den arbetsföra befolkningen höjer avkastningen på andra investeringar. Den kausalitet som finns mellan hälsa och ekonomisk tillväxt ska därför ses som att ett förändrat hälsotillstånd påverkar insatsvarorna.

Forskningsläge och metodfrågor

Den regionala tillväxtforskningen från 2000-talet och framåt har utvecklats i riktning mot följande tre forskningsområden:

- klusterperspektivet (med förskjutningar i inriktning mot lärande och innovation)
- hållbarhet (ekologiska, hälso- och sociala aspekter)
- städer/urbanisering

Den forskning som berör hållbar regional utveckling har koncentreras till två forskningsområden under 2000-talet: governance och metodutveckling.

Med fokus på den regionala nivån har det gjorts många olika tillväxtstudier. Det saknas dock flernivåanalyser. Länkarna och interaktionen mellan nivåerna behöver analyseras mera. Ytterligare fokus borde läggas på nyckelaktörerna som konstruerar och använder sig av nätverken i formerandet av nya innovationer. Dessa nyckelaktörer utgörs av företagen och individerna. Detta skulle kunna kombineras med en flernivå analys. Individen är i fokus vid studier kring kunskapsöverföringar, lärande, rörlighet och kopplingar till nätverk.

Forskningsöversikten visar att det finns en utvidgad orientering mot de sociala och institutionella grunderna för tillväxt. Ett av grundproblemen är att operationalisera mjuka variabler. Dock har man lyckats identifiera tre nyckelmekanismer för lokal/regional tillväxt och kunskapsöverföringar:

- formeringen av nya företag
- nivån på interaktionen mellan företag
- flöden av skicklig personal mellan företagen

Sammanfattningsvis är det ett ökat fokus på ekonomisk tillväxt och betydelsen av teknologiska kunskapsöverföringar.

Det kan konstateras att en ny hållbar regional tillväxtpolicy borde erkänna att många av miljöproblemen är relaterad till själva omfattningen av resursanvändningen. Detta innebär att en input-orienterad policystrategi är mera lämpad för att få bukt med källan till själva miljöproblemen. Det behövs en mix av policyverktyg med större tonvikt på marknadsbaserade lösningar för att driva på den teknologiska utvecklingen. Genom att öka eko-effektiviteten i produktion och konsumtionsaktiviteter kan en regional hållbar utveckling bibehållas.

Ett av huvudproblemen utifrån ett regionalt perspektiv är till vilken grad som regioner i periferin klarar av att utveckla en innovativ kapacitet. Är en ny innovationspolitik en lösning för regioner i periferin? En lösning som lyfts fram i denna översikt är att man måste utveckla kapaciteten i kollektiva lärprocesser (en handlingsinriktad kapacitet) och bygga upp den institutionella kapaciteten.

En del forskare ser staden som en nyckelfaktor i den innovativa processen, men det sedvanligaste är att förstå betydelsen av staden som en del av en bredare återuppvaknande av den regionala ekonomin. Det har också funnits en tendens till att inom forskningen velat lyfta fram den ena eller andra formen av organisering och nätverk som mer viktig än andra. Det har dock visat sig att olika industriella nätverk är i grunden anpassade till innovationens grad av radikalitet. De olika nätverken är olika effektiva och anpassade till vilka former av innovationer som utvecklas. Ibland är de vertikala nätverken mera effektiva än de horisontella och vice versa.

Många av de nya idéer som berör utvecklingen av tillväxtpolitiken bygger på Porters klusterteori. Det som kan konstateras utifrån denna genomgång är att man fortfarande endast har indirekta empiriska bevis på att denna teori stämmer. Det finns fortfarande mycket kvar att bevisa. Kritiker menar att ett av de stora problemen med klusterteorin är att den blivit för allmäntillgänglig. Den kan appliceras i alla sammanhang och den kombinerar idéer från skilda perspektiv som inte alltid är komplementära. Slutsatsen är att denna teori skulle behöva utvecklas mera till den grad att man kan lyckas specificera hur olika kluster troligtvis kommer att utvecklas under olika förutsättningar

Det som visat sig ha betydelse utifrån ett regionalt tillväxtperspektiv är diversifiering och lokal konkurrens i urbana områden. Dock har det varit svårare med att bekräfta betydelsen av regional specialisering. Studerar vi andra mera utsatta områden som kännetecknas av högre kostnader och andra agglomerations nackdelar, behövs andra instrument för att hjälpa små företag att överleva och konkurrera. Det finns empiriska belägg för att råd och stöd (lokala aktörer) som ges till småföretag är positivt och reducerar företagsdödligheten. Det kan ibland vara enkelt att glömma att olika företag har olika problem och behov av hjälp.

Vilka företag är det då som bidrar till den regionala tillväxten? Är det de stora etablerade företagen eller de nya företagen som ger ekonomisk tillväxt? Det finns olika uppfattningar kring detta, men båda sidor kan ha rätt. Både ett tillskott av nya företag eller en fokusering på de stora företagen kan leda till en signifikant tillväxt och ekonomisk utveckling i en region. Det går alltså inte att finna någon unik väg till regional ekonomisk utveckling,

snarare är det frågan om att ha ett flertal policystrategier tillgodo för att få igång tillväxten. Den ena policystrategin för tillväxt i en region behöver inte vara den rätta för en annan region. Mångfald är därför ett ledord i policyutvecklingen och det finns ingen anledning i att söka efter en gemensam och optimal policyansats som gäller för alla regioner.

En slutsats som vi vill lyfta fram är att kunskapsflöden är en viktig agglomerationskraft och att detta sker på lokal och regional nivå. Rörligheten på arbetsmarknaden, mellan och inom företag samt mellan akademi och företag utgör centrala flöden som påverkar den regionala tillväxten. En annan viktig aspekt berör hur företagen internaliserar olika kunskapsflöden. Slutligen behöver vi veta mera om den verkliga effekten av forskningsinstitutioner och lokala universitets påverkan på företagens innovativa aktiviteter.

4 Politikutveckling med fokus på regionala tillväxtfrågor

Syftet med det här kapitlet är att beskriva aktuell forskning som är relevant för hur olika politiska initiativ kan leda till förbättrad regional tillväxt och utveckling.

Först presenteras en kortfattad översikt om svensk regionalpolitik och trender inom den svenska tillväxtpolitiken. Därefter analyseras forskningsläget med hjälp av en bibliometrisk studie. Uppsummering och slutsatser avslutar kapitlet.

4.1 Svensk regionalpolitik

Under 1990-talet påbörjades ett successivt arbete med att ändra politikområdets inriktning. År 2000 presenterade den regionalpolitiska utredningen sitt slutbetänkande.¹²⁰ Uppdraget var att lämna förslag till hur den svenska regionalpolitiken skulle reformeras. Utredningen fastslog att politiken borde stimulera långsiktig tillväxt och inte fastna i alltför temporära insatser. Politiken skulle även stimulera ökad decentralisering genom att de regionala eller lokala beslutssystemen skulle få ett ökat ansvar och inflytande över resurser.

Det formella beslutet om en ny regionalpolitisk inriktning togs av riksdagen 2002. Målsättning formulerades i följande ordalag: ”... väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.”¹²¹ De nya inslagen i politikområdet innebar en större tyngdpunkt på förbättrad tillväxt och en mer effektiv sektorssamordning.

Vid regeringsskiftet 2006 skärptes ytterligare kraven på att uppfylla målet om god regional tillväxt. I statsbudgeten för 2008 bytte dessutom politikområdet benämning till regional tillväxtpolitik. Ambitionen från 2001 års proposition låg fast och inriktningen underströks: ”... regioners förmåga att utnyttja den initiativkraft som finns lokalt och regionalt för att främja företagens konkurrenskraft.”¹²² En i sammanhanget angränsande fråga är Ansvarskommitténs uppmärksammade betänkande från 2007. Rekommendationen är en ny regional indelning där antalet blir avsevärt färre än idag. Dessa regionkommuner föreslås ersätta landstingen och dessutom ta över delar av länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Man bedömer att dessa förändringar på sikt förbättrar förutsättningarna för tillväxt och uthållig utveckling.¹²³ Regeringen har med publikationen ”En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap, och sysselsättning 2007-2013” konkretiserat hur man skall nå de mål som fastslås i propositionen från 2002. Särskilt notabelt är att de funktionella regionerna alltjämt identifieras som centrala enheter. Med dessa menas naturliga arbetsmarknadsregioner inom vilken den huvudsakliga arbetspendlingen sker.¹²⁴

De regionalpolitiska instrumenten kan idag delas in i flera olika delområden. Det programlagda arbetet har som mål att öka samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling. Till området adderas även strukturfondsprogrammen. En annan verksamhetsgren är kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling, vilken

¹²⁰ SOU 2007:10, SOU 2007:25, och ITPS A2005:011

¹²¹ Regeringens proposition, 2001/02:4, 2001.

¹²² Regeringens proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008 (Stockholm 2007), s 15.

¹²³ SOU 2007:10, s. 310.

¹²⁴ Regeringskansliet, 2007; Andersson, Ek och Molina, (red.), 2008. s. 25

bl.a. innefattar både medel till stödföretag och sysselsättningsbidrag. Ett insatsområde som refererar till den andra delen av målet i 2001 års proposition avser stöd för att tillgodose kommersiell service i landets alla delar. I praktiken innebär det statligt stöd till främst ”serviceglesa” områden med ambitionen att kunna underlätta för befolkningen i form av en betryggande försörjning av dagligvaror och drivmedel. En särskild del av politikområdet är även den omlokalisering av statlig förvaltning som under de senaste åren kompenserat för arbetstillfällena som försvunnit vid försvarsnedläggningar.¹²⁵

4.2 Trender inom den svenska tillväxtpolitiken

Det kan konstateras att framtida policyfrågor i hög utsträckning återfinns inom det mikroekonomiska, strukturella området. En av frågorna som tidigt diskuterades i en ITPS rapport berörde politikens roll inom det strukturella området med fokus på att utveckla en bättre sammantagen och mer konsekvent tillväxtpolitik.¹²⁶ Idag formuleras den ekonomiska politiken i hög grad med marknaden som utgångspunkt, och ekonomiska offentliga insatser ska tydligt motiveras utifrån hur de påverkar marknaden. Den finns många olika synpunkter på hur stor och omfattande den statliga inblandningen ska vara, dock har staten fått en viktig roll i att skapa rätt förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Ett annat drag är en ökad strävan efter mer horisontella än selektiva insatser. Det har blivit viktigare att bereda vägen för företagande än att till exempel att gynna vissa företag eller bedriva företagande i egen regi. I samband med att det utvecklats en ny syn på drivkrafterna för tillväxt har detta även lett till en utveckling av flera nya politikbegrepp, vilket indikerar ett behov av nytänkande och omorganisering av agendan.

Begreppet tillväxtpolitik implicerar att tillväxten kan påverkas av politiken. Det innebär även att tillväxt är ett övergripande ansvar för politiken som helhet och inte ett politikområde bland andra. Begreppet hållbar tillväxt får en central betydelse utifrån att den kortsiktiga tillväxten inte får urholka förutsättningarna för långsiktigt tillväxt (exempelvis försämring av miljön, naturtillgångar etc.).

Strukturpolitiken är central utifrån ett regionalt tillväxtperspektiv. Det innebär fokus på mikroekonomiska, institutionella aspekter. I begreppet ligger att ekonomins utveckling påverkas av givna strukturer vad gäller redan etablerad industri, institutionella förhållanden, regler på produkt- och faktormarknader, vilka inte gärna förändras på kortsikt utan kräver långsiktiga insatser. Idag har även klusterpolitiken fått sitt genombrott på den regionala arenan, vilket innebär att ekonomins utveckling blivit starkt beroende av nätverkande och kontinuerlig positiv samverkan mellan skilda aktörer. Politiken har på så sätt fått en viktig uppgift i att understödja snarare än motverka interaktioner förknippade med, t.ex. positiva externaliteter till följd av teknologispridning. Ett näraliggande politikområde är innovationspolitiken som inriktas mot kommersialisering och utvecklingen av nya idéer. Det finns även här ett intresse kring att hitta samverkansformer för att stärka kunskapsöverföringar mellan privat och offentlig verksamhet. I det stora hela innebär det att fler politikområden behöver samverka mera. Det stora målet är i grunden att få till en bättre sammanhållen, konsekvent och ändamålsenlig politik i förhållande till kunskapssamhällets krav. Staten kan spela en viktig roll inte enbart när det gäller att rätta till marknads- och policymisslyckanden utan även systemmisslyckanden. Det är något som kanske är mest tydligt inom innovationspolitiken och kan även innebära att ökade kunskaper om marknads eller policymisslyckanden ger oss bättre förståelse för systemfel.

¹²⁵ Regeringens proposition 2007/08:1, 15.

¹²⁶ ITPS A2002:007

Utvärderingar av den regionala tillväxtpolitiken är utifrån ett sådant perspektiv betydelsefullt och skapar bättre förutsättningar för ett lärande. Ytterligare satsningar på att få fram mer systematiska utvärderingar behöver inte innebära att beslutsunderlaget blir mer svårförståeligt. Det är mera frågan om att få fram och skapa en acceptans för kritiska och meningsfulla utvärderingar. De ”anglosaxiska länderna” – USA, Canada, Storbritannien och Australien – är i regel de som byggt de starkaste institutionella garanterna för prövande utvärderingar och som gått längst i stringens och användbarhet. De nordiska länderna befinner sig här i en mellanställning tillsammans med flera andra av länderna i EU.

Några tydliga internationella trender inom politikutvecklingen under 2000-talet är följande:¹²⁷

- Bättre sammantagen och mer konsekvent politik för tillväxt;
- Mer horisontella och mindre selektiva policyåtgärder, mer av regleringsreformer och åtgärder som främjar konkurrens och bättre fungerande marknader, och starkare kritik av offentliga insatser som understödjer enskilda branscher och företag;
- Mer uppmärksamhet på betydelsen av nätverk, klustereffekter, och att utrymme behövs för kombinationer av samarbete och konkurrens;
- Bättre förståelse av vilka bristerna är, vilket resulterar i strävan efter större precision i offentliga insatser;
- Större tydlighet vad syftet för offentlig verksamhet är, och att densamma omorganiseras till att styras av ”kund- och servicehänsyn”, ”där medborgare och skattebetalare utgör en självklar del”, samt att komplettera snarare än att ersätta privata lösningar;
- Bättre rutiner för kritisk utvärdering, med krav på fungerande mekanismer för ansvar och genomförande.

Den internationella erfarenheten visar att framgång kräver starkt stöd från den högsta politiska nivån. Detta kan förefalla paradoxalt, eftersom uppgiften i hög grad handlar om att bereda vägen för strukturer som medger initiativkraft ”nedifrån”. Problemet är att särintressen kan blockera processen, vilket kan undvikas med bättre uppbackning från toppen.

Det finns ett antal politiska instrument som lyfts fram och anses vara väsentlig för implementeringen av en politik som kan skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt:

- Samarbete med relevanta samhällsaktörer, inklusive ”public-private partnership”;
- Bredare politiklösningar; Detta avser inte primärt koalitioner över det politiska spektrumet utan vidden av politikens innehåll – synergier mellan traditionellt åtskilda områden kan skapa fler vinnare och hjälpa till att överkomma motstånd från särintressen;
- Decentralisering, dock utan att förlora förmågan till koordinering;
- Transparens och kritisk utvärdering;
- Mer utåtriktade politikstrategier, såsom benchmarking samt utbyte och lärande i andra former från olika erfarenheter.

¹²⁷ Ibid, ss 46ff.

Utgångspunkten för att stärka den regionala tillväxten är att det behövs en samverkansstrategi för att bryta igenom täta skott mellan samhällsfärer. Utan bredare lösningar adresseras problem inom ramen för snäva politikområden.¹²⁸

4.3 Bibliometrisk studie

4.3.1 Tillvägagångssätt

För att identifiera aktuell forskning om politikutveckling som berör regionala aspekter, har sökningar i artikeldatabaser genomförts. Utifrån särskilda sökord (teoretiska nyckelbegrepp) och kombinationer av sådana har ett antal artiklar identifierats. Undersökningen har avgränsats till att undersöka de högst 10 citerade artiklarna inom ett flertal centrala politikområden från år 2000 och framåt. (Se tidigare kapitel för närmare beskrivning av metoden.)

Artiklarna har sedan bearbetats kvalitativt utifrån vad som bedömts vara relevanta aspekter i relation till våra utgångspunkter. I några få fall har kompletterande sökningar gjorts för att finna ytterligare, för syftet, relevant forskning. På samma sätt beaktas även bidrag från *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON).

4.3.2 Forskningsläget utifrån bibliometrisk sökning med fokus på politikutveckling

I tabellen redovisas indelningen av artiklar i tre teman: Policyprocessen, Governance, och Regionalism. Dessa tre teman har dessutom delats in i olika underkategorier. Hur många artiklar varje underkategori består av redovisas i tabellen.

Artikelsökningen resulterade inte i någon forskning som rymts inom begreppet regionförstoring. Då detta begrepp är mycket relevant ur ett svenskt perspektiv har det bedömts vara angeläget skapa en särskild underkategori för sådan forskning. De studier som presenteras under denna rubrik har alltså inhämtas separat vid sidan av den bibliometriska studien.

Vid urvalet av artiklar har det visat sig att vissa tidskrifter är mer frekvent förekommande än andra. Den vanligaste är *Regional Studies* med 7 artiklar. Tidskriften fokuserar på regioner utifrån ekonomiska, miljömässiga, politiska och sociala aspekter. Totalt 6 artiklar härstammade från två tidskrifter i serien *Environment and Planning*. De båda är tvärvetenskapliga med den rumsliga dimensionen som gemensamt drag. Den ena har en urban och regional ansats medan den andra riktar blicken mot policyfrågor. Den tredje mest förekommande tidskriften i urvalet är *Geoforum*, en geografisk tidskrift som ofta innehåller artiklar med inriktning mot Governance och regionala utvecklingsfrågor. Från *Geoforum* har fyra artiklar hämtats. I tabell 4-1 belyses artiklarnas inriktning.

¹²⁸ Ibid

Tabell 4-1 Kategorisering av artiklar

	<i>Inriktning av artiklar</i>	<i>Antal artiklar</i>
Policy- processen	Regionalpolitiskt fokus – framgångsrik regional tillväxtpolicy?	7
	Policylärande	2
	Institutioner, institutionell förändring och regional utveckling	3
Governance	Governance och regional utveckling	3
	Multilevel governance med fokus på relationen mellan olika nivåer	5
Regionalism	Kritiska synpunkter om (New) Regionalism	3
	Regionalt självstyre och decentralisering i förhållande till regional utveckling	4
	Regionförstoring	4

I följande avsnitt redogörs för vad som bedöms vara de mest centrala bidragen utifrån den nämnda indelningen.

4.4 Studier

De vetenskapliga artiklarna är indelade i tre teman: Policyprocessen, Governance, och Regionalism. För att utöka förståelse för dessa begrepp hänvisas den intresserade läsaren till Appendix 2.

4.4.1 Policyprocessen

Den inledande kategorin innehåller utifrån olika perspektiv studier som både behandlar framgångsrika och mindre lyckosamma regionalpolitiska policys och även teoretiska diskussioner som bl.a. problematiserar hur regioner kan klassificeras utifrån tillväxt-aspekter. I den andra kategorin ventileras hur policylärande kan stimuleras och förbättras och avslutningsvis beskrivs hur den ökade regionalismen fått effekter på berörda institutioner i Västeuropa samtidigt som det också tydliggörs vilken betydelse dessa offentliga aktörer bedöms ha för regional utveckling.

Regionalpolitiskt fokus – framgångsrik regional tillväxtpolicy?

En aspekt som ofta diskuteras i policysammanhang är behovet av decentralisering och ökat regionalt/lokalt självstyre. Några artiklar behandlar just detta tema utifrån möjligheterna att utveckla en framgångsrik regional tillväxtpolicy. I Storbritannien har frågan fått stor uppmärksamhet och ett flertal forskningsartiklar behandlar just denna problematik utifrån

olika utgångspunkter. Vi kommer att ta upp några exempel och beskriva erfarenheterna av ett ökat regionalt inflytande. Jones har i en artikel behandlat den förskjutning av tillväxtpolitiskt beslutandetrymme som skett i England från nationell till regional nivå, med de så kallade *Regional Development Agencies* (RDA) som centrala aktörer. RDA:s verksamhet finns representerade i de engelska regionerna. Deras ansvarsområde är främst att stödja regional ekonomisk utveckling, sysselsättning och konkurrenskraft. Jones menar att en minskning av statens styrning av utvecklingsfrågor och ett utökat mandat på regional nivå har varit ett framgångsrikt koncept. Även Gibbs och Jonas stödjer den uppfattningen.¹²⁹

Ett annat exempel på forskning som gett stöd åt en ökad regionalisering utifrån ett tillväxtperspektiv är Tewdwr-Jones och Phelps artikel från 2000. De har undersökt brittiska regioners försök att attrahera utländska investeringar. De noterar att både Skottland och Wales är särskilt framgångsrika på området. De hävdar att det som förklarar dessa skillnader beror på att det i de engelska regionerna råder tydliga samordningsproblem med överlappande jurisdiktioner. I Wales, med ett större regionalt självstyre än de engelska regionerna, är ansvarsfördelningen tydligare och policyåtgärder styrs mycket utifrån den regionala *Welsh Development Agency*. För att förbättra engelska regioners resultat är det centralt att förstärka samarbetet mellan nyckelaktörerna som deltar i processen för att förstärka den regionala utvecklingen.¹³⁰

En annan central aspekt lyfts fram i en artikel av Audretsch och Fritsch från 2002. De diskuterar bland annat hur viktiga små eller stora företag är för regional tillväxt. Vetskap om detta kan vara centralt för beslutsfattare då stödinsatser ofta bestäms utifrån företags storlek. Deras arbetshypotes är följande:

*”Rather, there are multiple policy paths to generating growth – the types of policies and instruments triggering growth in one region may be very different from those conducive to growth in a different region. This would suggest that diversity may be more appropriate for regional economic development policy than a singular policy approach.”*¹³¹

I sina empiriska undersökningar och analyser av regioners tillväxt och utveckling noterar de att omfattningen av nystartade företag är en huvudförklaring till variationen i regioners sysselsättningsförändring. Samtidigt finner man att situationen är komplex och fastslår att: [There is]”... *no singular policy approach to employment creation and growth. That is, growth regimes apparently vary across time and space.*”¹³²

En historisk bakgrund av relativt god utveckling tenderar vara en god förutsättning även för en liknande framtida tillväxt. Därtill noterar Audretsch och Fritsch att ett visst stöd finns för att många nystartade företag och en stor andel av småföretag är en lyckosam kombination, åtminstone när det kommer till mer långsiktig tillväxt.¹³³ Det centrala utifrån ett policyperspektiv är att dessa empiriska undersökningar visar att det behövs ett flertal olika tillväxtstrategier och policys för att skapa tillväxt i skilda regioner. Det är likvärdiga och kan generera god tillväxt utifrån olika initiala regionala förutsättningar.

Ett annat problem, som allt mer uppfattas som en betydelsefull del i utvecklingen av en framgångsrik regional tillväxtpolicy med fokus på svagare regioner, är att finna sätt att

¹²⁹ M. Jones, (2001); D. Gibbs och A. E. G. Jonas, (2001).

¹³⁰ M. Tewdr-Jones och N. A. Phelps, (2000).

¹³¹ D. B. Audretsch, och M. Fritsch, (2002), s.114.

¹³² Audretsch och Fritsch, 121.

¹³³ Ibid., 122.

stödja humankapitalets uppbyggnad och forskningskapaciteten. Rodríges-Pose har studerat hur stater bör utforma sin regionalpolitik inom detta område. Går det att motivera investeringar i forskning och utveckling (R&D) i regioner som släpar efter eller ska sådana investeringar lokaliseras till teknologiskt mer avancerade regioner. Det ges inga tydliga besked om detta, utan Rodríges-Pose noterar att båda alternativ kan vara korrekta. Det finns exempel på att R&D-investeringar kan vara lönsamma i mindre framgångsrika regioner. Det har konstaterats ett flertal gånger att det finns en positiv samvariation mellan omfattningen av R&D och BNP/capita i Europa. Dock är intressant att notera att en liknande analys med endast de fattigare regioner inkluderande leder till ett likartat resultat, där ökade satsningar på R&D i flertalet fall motsvaras av förbättrad BNP. Samvariationen bedöms dock inte vara helt övertygande och Rodríges-Pose poängterar att situationen är komplex och hänvisar till vissa omständigheter som kan motverka att R&D investeringar verkligen ger tillväxtmässiga resultat i mindre framgångsrika regioner. En sådan faktor är att investeringarna på många håll är för små.¹³⁴

Utifrån denna genomgång av litteraturen kan vi konstatera att det finns forskning som stöder behovet av ökad decentralisering, samt utveckling av en multipel policystrategi inom den regionala tillväxtpolitiken.

Policylärande

Att policylärande blivit en allt viktigare del i den regionala tillväxtpolitiken har poängterats i en forskningsartikel av Benz och Fürst. Det blir allt viktigare att regioner kan anpassa sig till nya förutsättningar och det innebär även att regioner måste utveckla sin politik efter sådana förhållanden. Nyckeln till att lyckas med detta är att utveckla sitt policylärande. De har därför undersökt varför vissa regioner är framgångsrika i sitt policylärande och vilka förutsättningar som stödjer en sådana utveckling.¹³⁵

Benz och Fürst menar att en regions förmåga till policylärande beror till stora delar på regionens socio-kulturella och politiska egenheter. Det är det socialt kapitalet och tillgången till adekvata institutioner och resurser som avgör en regions förmåga till policylärande. Detta innebär att stora delar av de beskrivningar som genomförs i artikeln behandlar hur man kan utveckla och formera nätverk som stödjer policylärande. Det ges inga konkreta besked om hur dessa nätverk ska utformas men de pekar på att det är viktigt att ha rätt struktur, lämpliga kanaler för interaktion samt en regional förmåga att hantera konflikter på ett konstruktivt sätt. Detta är faktorer som stimulerar policylärande på regional nivå, men det är inte tillräckligt för att skapa ett effektivt policylärande. Dessutom behövs en lämplig styrning, en regional governance som optimerar nätverk och institutioner med fokus på att utveckla policylärande. Detta skulle innehålla stödjande organisationer, ett regionalt råd som består av representanter från politiskt håll och olika sociala grupperingar samt en sektorsövergripande institution som sträcker sig över olika områden, exempelvis både över det offentliga och privata. Det behövs även en oberoende instans som kan initiera policy, ansvara för implementering samt utvärdera resultat. Avslutningsvis menar Benz och Fürst att en central statsmakt ska avstå från strikt regional styrning och istället etablerar en struktur för mellanregional konkurrens.¹³⁶

¹³⁴ A. Rodríguez-Pose, (2001).

¹³⁵ A. Benz och D. Fürst, (2002), s. 21.

¹³⁶ Ibid., s 31.

Ett exempel på hur policylärande och olika beslut kan utvärderas är att använda sig av en simuleringsmodell för att få en uppfattning om effekter av olika beslut.¹³⁷

Även utifrån ett tillväxtperspektiv blir det allt viktigare att hitta nya vägar till lärande om olika institutionella ramars betydelse och förändringar av dessa. Att skapa en mottaglighet för lärande är en central del även inom politikutvecklingen

Institutioner, institutionell förändring och regional utveckling

Lagendijk och Cornford konstaterar att fem institutionella och organisatoriska förändringar har genomdrivits inom EU för att stärka den regionala utvecklingen. Först och främst har regional policy gått från en uppifrån-ned-ansats till en nedifrån-upp. Exempelvis har policyfrågor kring entreprenörskap och nyföretagande betonat betydelsen av att stimulera ett ”naturligt” engagemang. En annan omdaning avser finansieringen, där projektfinansiering idag är mer vanligt och konkurrensen bland aktörer är större. Den tredje förändringen berör den organisatoriska strukturen, med ökade inslag av partnerskap där berörda representanter deltar. Detta arbetssätt har slagit igenom tack vare regionernas arbete med EU:s strukturfonder. Regionala utvecklingsfrågor präglas numera även av större deltagande från konsult- och universitetshåll. Det har sin bakgrund i ett ökat behov av specialkunskap. Avslutningsvis menar Lagendijk och Cornford att den ökade graden av regionalt självstyre resulterat i en stärkt arena för regionalt beslutsfattande samtidigt som EU, å andra sidan, haft betydelse främst genom strukturfonderna och dess följder.¹³⁸

Det finns dock undersökningar som pekar på ett relativt svagt samband mellan institutionella förändringar och regional utveckling. Phelps m.fl. undersöker i sin artikel hur förändringar i det institutionella ramverket kan underlätta en integration av utländska multinationella tillverkningsföretag i den regionala ekonomin. Det är två brittiska regioner, Wales och Nordöstra England, som undersöks. Empirin består av företagsenkäter till utvalda företag. Resultaten är dock svårt att tyda. Emellertid uppger många av företagen att de har omplacerat flera delar av sina kringfunktioner, som R&D och design. Resultaten visar i det stora hela inga tydliga samvariationer, med avseende på den institutionella effekten,

*”... the effects of institutional activities are generally limited, except perhaps in the sphere of training where the majority of firms use the local training and education system.”*¹³⁹

Således har man i detta fall inte kunnat finna bevis för att institutioner som explicit har till uppgift att stödja den regionala utvecklingen (Englands RDA) haft någon betydelse för den företagsintegrering som studerats.

4.4.2 Governance

I den första kategorin redogörs för artiklar som har mer av ett allmänt governance-perspektiv. De innehåller exempelvis beskrivningar hur horisontell styrning och relationer underlättar och förstärker den regionala utvecklingen, samtidigt som det även poängteras hur viktig koordineringen är mellan aktörer för att få igång en regional utveckling. Därefter fokuseras på multilevel governance (MLG) med exempel hämtade från olika länder och EU. Flera exempel pekar på svårigheterna med att få till stånd MLG.

¹³⁷ För mer information se: H. C. Guo et al., (2001).

¹³⁸ A Lagendijk och J. Cornford, (2000), s. 212-213.

¹³⁹ N. A. D. Phelps et. al., (2003), s. 37.

Governance och regional utveckling

Zhang och Wu har undersökt governanceutvecklingen i kinesiska provinser. Deras fokus ligger inte på vertikala relationer utan framförallt på regional governance med särskilt beaktande av horisontell samverkan och konkurrens. Med regional governance menas koordinering av politiskt, ekonomiskt och administrativt utrymme, vilket grundas på ekonomisk integration, politisk decentralisering och social mångfald.¹⁴⁰

Artikeln empiriska del utgörs av exempel på hur administrativa annekteringar utförts i Kina. Detta exemplifieras bl.a. med hur mer betydelsefulla städer eller regioner har utökat sin geografiska areal genom att införliva närliggande områden. Detta har genomdrivits genom sanktioner från central nivå, men har i vissa fall gett upphov till problematiska situationer, där det annekterade området känt sig förfördelat då processen ofta drivits av den i sammanhanget starka parten. Som huvudledning till sådana administrativa förändringar anges nyttan med en enad och integrerad utveckling för regionen, något som antas ge förbättrad konkurrenskraft. Mer specifikt kan detta nås genom att den annekterade regionens ekonomi integreras och konsolideras, vilket i långa loppet antas stärka centralortens utveckling. Därtill bedöms effektiviteten i den offentliga verksamheten förbättras genom att regionens jurisdiktion areal ökar samtidigt som antalet förvaltningsnivåer eventuellt kan minskas.

Zhang och Wus kommentarer till förfarandet är följande:

*”Administrative annexation is used as a ‘strategic measure’ to consolidate local government to create a larger tax base for funding infrastructure or pooling resources involving different tiers of the state to leverage foreign investment. The effectiveness of the measure, however, varies according to different configurations or regional infrastructure arrangement.”*¹⁴¹

För att det ska vara möjligt att genomföra en sådan utvidgning på ett lyckat sätt är det av särskilt vikt att det sker utifrån en nedifrån-upp process. Det bedöms vara avgörande för att undvika konflikter och därmed möjliggöra en effektivare framtida styrning. Den regionala utvidgningen måste på så sätt ledas och utvecklas kring ett regionalt engagemang och inflytande.

En annan forskare som lyft fram betydelsen av koordinering och reglering av den regionala ekonomin är Helmsing. Han utgår ifrån det motsägelsefulla i att vi idag har välutvecklad och effektiv infrastruktur (transporter och kommunikationer) jorden runt och ändå är den ekonomiska aktiviteten starkt koncentrerad. En slutsats är att regioner med dåligt utvecklad koordinering och oreglerad konkurrens möter många problem samt:

*”... [regional production system] depends as much on the firms as on the local regulatory, co-ordinating and supporting institutions and the way in which they interact.”*¹⁴²

En dimension som sällan förs fram är hur en alltför stark interdependens mellan företag och offentliga institutioner kan resultera i inlåsningseffekter. En variant av dessa är den som benämns som politisk inlåsning och vilken syftar på hur man upprätthåller systemet genom stöd till redan verksamma företag. Tankesättet är förvisso effektivt men leder slutligen till en återvändsgränd.¹⁴³

¹⁴⁰ J. Zhang, och F. Wu, (2006), s. 5.

¹⁴¹ Ibid, s 17.

¹⁴² A. H. J. Helmsing, (2001), s. 295.

¹⁴³ Ibid., s. 302.

Multilevel governance (MLG) med fokus på relationen mellan olika nivåer

Det har gjorts en jämförelse av Tysklands respektive EU:s olika varianter av MLG med särskilt intresse riktat mot det regionalpolitiska området. Benz poängterar att termen MLG innefattar att ingen enskild aktör har tillräckligt med makt att själv lösa konflikter samtidigt som koordinering mellan MLG:s olika nivåer nås genom utbyte av information och resurser via en process av förhandlingar och samarbeten.¹⁴⁴

I det första fallet, EU:s regionalpolitik, är det frågan om en MLG på åtminstone tre nivåer: den överstatliga, den nationella och den regionala. En oöverskådlig flora av övriga aktörer deltar, framförallt i strukturfondsprogrammen som karaktäriseras av de mångskiftande regionala partnerskapen. Utgångspunkten för effektivt beslutsfattande framstår inte som optimalt, men Benz pekar i det här fallet på aspekter som verkar vara nödvändiga omständigheter för MLG. Ett informellt exempel är den flexibilitet som nås inom EU i och med att de olika nivåerna är löst sammankopplade i s.k. ”löst koppel”. Det minskar risken för konflikter och innebär att beslut på respektive nivå delvis är beroende av övriga nivåers överväganden. Fokus på denna interaktion ligger inte på det faktiska beslutsfattandet utan på informationsutbyte. Förutom denna effekt anger även Benz en betydelsefull påverkansfaktor av mer konstitutionell natur. Det har sin bakgrund i EU:s hierarkiska struktur där beslut på högre nivåer skapar ramar för de lägre.

I det andra fallet studeras hur regionalpolitiken i Tyskland bestäms, finansieras och implementeras. Landets formella maktindelning i en federation kan på förhand betraktas som en enkel form av MLG, med en federal- och en delstatsnivå. Med tanke på att regionalpolitiken inte är tydligt åtskild mellan de båda förvaltningsnivåerna och att finansieringen av denna sker från båda håll, handlar beslutsfattande i frågan om att nå konsensus. På förhand kan det förefalla ge upphov till en svår situation. Två omständigheter förklarar dock varför denna process har varit reaktiv och inte präglad av stelbenthet eller alltför mycket konflikter. Först och främst har det skapat en expertis där både formella statliga representanter och oberoende bedömare ingår. Denna grupp har styrts av rationella beslut utifrån tydliga kriterier. Den andra omständigheten härrör från den externa press som beslutsfattarna möts av. Den kan exempelvis härstamma från EU eller ekonomiska kriser vilket framtvingar ett effektivt och ändamålsenligt policyskapande.¹⁴⁵

Tabell 4-2 Jämförelse av MLG-beslutsfattande i Tyskland och EU

<i>Joint-decision-making in the German federal system</i>	<i>EU multi-level governance</i>
‘Connected games’	‘Embedded games’
Strictly coupled	Loosely coupled
Actors with binding mandates	Actors with non-binding mandates
Institutionalized linkages	More informal linkages
Power strategies	Communication, influence
Negotiations without exit-options	Negotiations with exit-options
Incrementalism, inflexibility	Innovation, flexibility

Källa: Benz, 38.

¹⁴⁴ A. Benz. (2000), s. 21.

¹⁴⁵ Ibid., 25-26.

Vid en jämförelse av de båda varianterna av MLG kan skillnader uppmärksammas. Benz tydliggör detta i tabell 4-2. Den första faktorn i tabellen tydliggör skillnaden i handlingsutrymme mellan beslutsprocessen i Tyskland som präglas av samarbete mellan de två nivåerna och situationen i EU där de tre nivåerna är löst sammankopplade. Tabellen visar även på skillnader i hur policyutvecklingen endast har handlat om mindre justeringar och anpassningar medan den i EU varit mer innovativ och flexibel.

EU:s version av MLG präglas av pluralism och löst sammanslutna nivåer. Benz betonar att den nationella förvaltningen över olika nivåer, vilken blir särskild åskådliggjord i en federation som Tyskland, får återverkningar på styrning av hela unionen.¹⁴⁶

Tomaney fokuserar på uppbyggandet av regionala institutioner. Tre regionala institutioner studeras med särskild inriktning på relationerna med den centrala regeringen i England.

De engelska *Regional Development Agencies* (RDA) är de centrala aktörerna och representanterna för regional utveckling och har sedan de introducerades 1999 fått en utökad roll och betydelse. Det är tydligt att det funnits konflikter mellan dessa organ och den centrala nivån. Berörda statsråd har exempelvis haft storslagna planer för hur det regionala utvecklingsarbetet skall formuleras. I ett så kallat "white paper" har detta och en utökad autonomi för RDA:s drivits på. Från regional nivå har man dock varit skeptisk, dels p.g.a. att genomförandet tagit tid och dels för att man inte tror att regeringen egentligen velat överlåta ökade befogenheter till RDA.¹⁴⁷ Den andra institutionen som Tomaney studerat är de regionala kamrarna som förutom i London inte är direktvalda. Kamrarna har tre uppgifter: granska RDA, representera regionen i konflikter med regeringen samt ägna sig åt policyintegrering. Även dessa organ har deltagit i konflikter, både med RDA och med den centrala nivån.

Ett exempel på konflikt uppstod när *East England Regional Assembly* vägrade att godkänna *East of England Development Agency's* regionala ekonomiska strategi. Även om en reviderad version av förslaget sedermera godkändes anser Tomaney att tvisten visar på den auktoritet de regionala kamrarna utrustats med. Det har även inträffat att dessa aktörer hamnat i konflikt med den centrala nivån.¹⁴⁸ Det tredje regionala organet som undersöks har den svåröversättliga benämningen "government office". De finns i samtliga regioner, och representerar 11 av regeringens departement och är något av en regional expertis när det kommer till implementering av policy och utförandet av program i respektive region. Även dessa aktörer har fått ökad regional betydelse. Sammantaget har floran av regionala institutioner i vissa fall gett upphov till en oklar ansvarsfördelning.

O'Brien, Pike och Tomaney har studerat MLG-situationen i Storbritannien med intresset riktat mot fackföreningar. De menar att den regionaliseringsprocess som initierades i samband med regeringsskiftet 1997 har skapat en tydligare regional nivå. Därtill har även det fördjupade europeiska samarbetet lett till delvis ändrade förutsättningar. Flera aktörer, däribland fackföreningar, har uppmärksammat effekterna av dessa förändringar. Med författarnas egna ord:

"...to recognise and realise some of the opportunities created by the emergent 'institutional space' opening up at the regional and subnational levels within the existing

¹⁴⁶ Ibid., 40-41.

¹⁴⁷ Tomaney, J., (2002), s. 73-74.

¹⁴⁸ Ibid., 726-727.

*multi-layered governance structures operating at the supra-national, national and local scales.*¹⁴⁹

Att diskutera detta nyuppstadda institutionella utrymme är en central del i artikeln. De menar att det är ett resultat av ett förstärkande av den mellanliggande nivån, vilket gett upphov till ett nytt institutionellt landskap. De noterar även att fackföreningar på olika sätt ges möjlighet att delta i Englands nyformade regionala nivå. Dock väcks frågor kring hur aktivt och värdefullt ett sådant deltagande egentligen är. Slutsatsen förefaller vara att fackföreningar på regional nivå ofta tenderar att få eller ta sig ett begränsat handlingsutrymme.

Metoder för att mäta MLG

Även inom ESPON:s forskning har MLG en viktig roll. Det som bedöms vara det viktigaste bidraget inom detta fält är de riktlinjer som utvecklats för att mäta omfattningen av MLG. De menar att flera olika dimensioner måste beaktas eftersom MLG är ett vitt begrepp. Indikatorer används och underliggande indikatorer ges numeriska värden som sedan vägs samman. Den första kategorin innehåller följande:

Administrativ regionalisering, vilket innebär inrättandet av en underordnad regional nivå via ett uppifrån-ned synsätt. *Regionalisering genom en redan verksam lokal nivå* speglar i stället den lokala nivåns strävan att genom samarbete skapa en i förhållande till statsmaktens mellanliggande aktör. *Regional decentralisering* innefattar en redan verksam regional nivå skild från den lokala. *Regional autonomi* anses vara den mest långtgående varianten av regionalt självstyre som kan rymmas i en enhetsstat. Den innefattar ett regionalt valsysteem samt lagstiftande befogenheter. *Regionalisering via federalism* syftar på den regionalisering som sker i federala stater. Efter att ha graderat staterna utifrån kategorierna poängsätts dem där den sistnämnda varianten ger högst värde medan det sedan följer i sjunkande ordning. Huvudkategorin innefattar även ytterligare indikatorer som belyser nationernas konstitutionella situation i förhållande till regionalt och lokalt styre.

Den andra kategorin fokuserar på den rumsliga planeringen hos staterna, något som har sin bakgrund i ESPON:s spatials inriktning. En indikator tar fasta på vilka av statsförvaltningens nivåer som har hög respektive låg auktoritet när det kommer till den rumsliga planeringen.

Den avslutande kategorin avser att fånga den regionala och lokala nivåns totala betydelse inom staten. En indikator som mäter detta är förhållandet med det parlamentariska systemet. Här separerar man på enkammarförsamlingar och tvåkammarförsamlingar. Vad avser den sistnämnda skiljer man även på förekomsten av att den övre kammaren grundas på ett territoriellt mandat och således representerar regioner. Den företeelsen, vilken är vanlig bland federationer, ger högre poäng i ESPON:s kvantifiering av MLG. En ytterligare indikator speglar vilket finansiellt utrymme lokala aktörer har i länderna. Spannet är brett, från att endast röra den centrala statsmakten till lägre nivåer som både insamlar och fördelar skatter oberoende av staten och på så vis är i det närmaste självförsörjande.

Resultatet visar att de mest federala staterna också har den högsta förekomsten av MLG där Tyskland, Schweiz och Österrike och Belgien får högst utfall. Lägst värden får förutom de små öarna, Cypern och Malta, sydostliga stater som Grekland och Rumänien samt

¹⁴⁹ P. O'Brien, A. Pike och J. Tomaney, (2004), s. 60.

storhertigdömet Luxemburg. Det sammanfaller relativt väl med vilken form av statsorganisation respektive land har, där de federala och de mer centraliserade enhetsstaterna staterna utgör extremerna på skalan. För svenskt vidkommande erhålls ett värde ungefär mittemellan de båda polerna.¹⁵⁰

4.4.3 Regionalism

Regionalism är en ideologi som förordar en självständighet för statens regionala nivå samt en geografisk närhet mellan medborgarna och deras valda representanter i politiska församlingar. Regionalismen vann ett stort politiskt inflytande under 1950-talet fram till början av 1970-talet, i samband med grundandet av den europeiska kol- och stålunionen och den efterföljande Europeiska gemenskapen. En andra våg av regionalism uppstod under mitten av 1980-talet och sammanföll med en ökad globalisering av ekonomierna och en ökad betydelse för regionerna, både för regioner inom nationsgränserna och för regioner som sträcker sig mellan flera nationer.

Regionalism manifesteras genom en strävan efter att öka den regionala autonomin, vilket innebär en decentralisering av ansvar och inflytande från centrala statsmakter till mer regionala styrelseformer. I Sverige har regionalismen även format en politisk strävan att förstora de regionala enheterna (regionförstoring). I detta avsnitt går vi igenom fyra artiklar som beskriver decentraliseringen av politisk makt och hur det påverkar den regionala utvecklingen. Sedan behandlas tre artiklar som är kritiska mot regionalismen och den vetenskapliga litteraturen på området. Slutligen redovisas fyra artiklar som belyser olika aspekter på regionförstoring.

Regionalt självstyre och decentralisering i förhållande till regional utveckling

En ny sorts engelsk regionalism etablerades i slutet av 1980-talet. Regionerna började agera mer självständigt i frågor som tidigare styrdes av regeringen i London. Några utmärkande egenskaper för den nya regionalismen i England var följande:¹⁵¹

1. Bygger på ekonomiska motiv, ej politisk struktur eller konstitution
2. Uppstår inifrån varje region.
3. Riktad lika mycket mot Europa som mot London
4. Baseras på samarbete mellan offentliga och privata sektorn, med regionala affärsintressen och lokala myndigheter.
5. Leds av en elit, inte folkligt förankrad.
6. En pragmatisk och praktisk rörelse, där Europa ses som en motvikt mot London, och där ekonomiska frågor anses bäst hanteras i ett större sammanhang än det nationella.

Motiven bakom den tilltagande regionalismen var olika före och efter 1997. Före 1997 var drivkraften bakom regionalismen i huvudsak EU:s strukturfonder. En reform av European Development Fund (ERDF) krävde ett ökat aktivt deltagande av lokala aktörer. Från 1997 och framåt övergick den nya engelska regionalismen till en ny fas. Utvecklingen leddes nu

¹⁵⁰ Styckena bygger på: ESPON project 2.3.2, "Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level – Final Report" – "Final Annex Report D – Multilevel/Vertical Dimension of Territorial Governance", (2006).

¹⁵¹ M. Burch och R. Gomez, (2002), 767-778.

av en konstitutionell förändring, initierad av den nya Labour-regeringen. År 1999 skapades nio Regional Development Agencies (RDA). Samtidigt etableras regionala församlingar, Regional Assemblies (RA).

Denna förändring har undersökts utifrån hur befintliga myndigheter uppfattade och accepterade de nya regionala organ som infördes i de brittiska länderna i början av 2000-talet.¹⁵² Förslagen var till viss mån anpassade till de olika villkoren i de tre länderna. Resultatet visar att lokala aktörer/myndigheter i stort sett stödde förslagen. Samtidigt såg man ett behov av viss styrning från regeringen i London för att lösa konflikter mellan olika regionala intressen. Det fanns även problematik kring att de regionala utvecklingsorganen hade fått för begränsat ansvar för den förda politiken.

Skottland har en historisk tradition av självständighetssträvanden. Förslaget inriktades därför mot att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande, koordinering och direktstyrning. I Wales har de historiska självständighetssträvandena varit mindre, så här handlade det om att öka befogenheterna hos regionala utvecklingsorgan. I England fanns det ett större behov av att samordna olika regionala organ. I de tre brittiska länderna fanns ett gemensamt behov av institutioner som arbetade bredvid och samarbetade med de många befintliga formella och informella regionala nätverken.

Goodwin et al. menar att det saknas en grundläggande teori i regionalism litteraturen om hur den decentraliserade administrativa och politiska statsapparaten är organiserad, hur organisationen uppkommer och hur den utvecklas.¹⁵³

Ett sätt att få en bättre teoretisk förståelse för regionaliseringen är med hjälp av Jessops ”Strategic-relational approach”.¹⁵⁴ Vid en decentralisering pågår tre processer samtidigt:

1. ”De-statization”, en funktionell övergång från *government* till *governance* sker i samband med en minskning av statens direkta styrning och finansiering av ekonomisk och social politik. I stället kommer myndigheter och icke statliga aktörer i större utsträckning att utföra tjänster och styra verksamheter på uppdrag av staten.
2. ”Internationalization”, en ökad betydelse av internationella politiska organisationer och nätverk, samtidigt som internationella sammanhang har ökad strategisk betydelse för statens agerande och politik.
3. ”Denationalization”, funktioner flyttas från staten till regionala organ för att bättre hantera globaliseringsprocesser, internationell handel, finansiell avreglering, m.m. Det är denna process som även kan benämnas ”*hollowing out*” statens funktioner till regional nivå.

Decentraliseringen kommer att påverkas av dessa tre processer. Goodwin et al. påpekar att decentraliseringen är en komplex statlig omstrukturering. Det är inte fråga om en enkel statlig erodering och förminskning.¹⁵⁵

¹⁵² P. Allmendinger och Mark Tewdwr-Jones, (2000), s 711-726.

¹⁵³ M. Goodwin, M. Jones och R. Jones (2005), s 421-436.

¹⁵⁴ B. Jessop, (2001), s 1213-1235.

¹⁵⁵ J. Peck, (2001), s. 447.

För att belysa detta introducerar Goodwin et al. konceptet ”*filling in*”, hur staten ’fyller på’ den decentraliserade statsapparaten med avseende på makt och inflytande hos de nya och gamla institutionerna. Denna process är geografiskt och rumsligt orienterad, till skillnad mot ”*hollowing out*” som är ett mer abstrakt koncept.

Det är tydligt att en decentralisering av Storbritanniens regionala utvecklingspolitik efter 1997 har resulterat i olika strukturer i England, Skottland, Wales och Nordirland. Det har resulterat i en komplex omstrukturering av den politiska styrningen, både i det vertikala planet mellan statliga, regionala och lokala institutioner och i det horisontala planet mellan olika institutioner som är verksamma inom samma territorium. För att förstå denna komplexitet behöver man beakta både ”*filling in*” och ”*hollowing out*”, och att det sker en ömsesidig påverkan mellan dessa processer. Den nya geografiska strukturen är ett resultat av interaktionen mellan de processer och strategier som uppstår när nya organisationer implementeras i en befintlig och ärvd politisk organisation.

Rodríguez-Pose och Bwire har undersökt sambandet mellan decentralisering av politisk makt och den regionala tillväxten i sex olika nationer.¹⁵⁶ Den teoretiska utgångspunkten är att decentralisering leder till ökad fördelningsmässig såväl som produktionsmässig effektivitet. Den fördelningsmässiga effektiviteten uppstår i samband med att de offentliga resurserna bättre fördelas mellan olika utgiftsposter som överensstämmer med de lokala invånarnas önskemål och prioriteringar. Den produktionsmässiga effektiviteten uppstår när varor och tjänster kan produceras till lägre styckekostnader. Denna ökning i effektivitet kommer i slutändan att resultera i ökad regional tillväxt.

Rodríguez-Pose och Bwire:s metod är att undersöka två tidsperioder med fokus på skillnad i regional tillväxt och skillnad i graden av regioners decentralisering. Den ekonomiska tillväxten i regionen mäts som skillnaden i tillväxt av BNP per capita för de två perioderna. Graden av decentralisering mäts som skillnaden i genomsnittlig nivå av regionala utgifter per capita i reala termer. Resultatet visar att det inte finns något statistiskt signifikant samband mellan dessa två variabler i länderna Tyskland, Indien, Italien och Spanien. Ett negativt och statistiskt signifikant samband mellan skillnaden i regional tillväxt och skillnad i graden av regioners decentralisering för de två tidsperioderna påvisas i USA och Mexiko. Rodríguez-Pose och Bwire påpekar att frånvaron av samband mellan förändringar i regionala utgifter och regional tillväxt troligen påverkas av att de regionala utgifterna endast är en approximation av graden av decentralisering. Det är inte bara hur mycket pengar som spenderas som har betydelse, utan även på vilken nivå besluten fattas om hur pengarna ska fördelas. Detta innebär att påståendet om att decentralisering leder till ökad effektivitet och tillväxt bör behandlas med stor försiktighet. Det finns i dagsläget olika teoretiska och empiriska uppfattningar om decentraliseringens betydelse för att stärka den regionala tillväxten. Tidigare empiriska studier rapporterar olika resultat. Somliga studier pekar på ett negativt samband mellan decentralisering och ekonomisk utveckling medan andra studier visar på ett positivt samband. Detta innebär att det troligtvis finns andra faktorer som påverkar utfallet, till exempel bakomliggande nationella egenskaper, som t ex inkomstnivåer, institutionernas struktur och kvalitet och ländernas storlek.

¹⁵⁶ A. Rodríguez-Pose och A. Bwire, (2004), s 1907-1928.

Kritiska synpunkter på (New) Regionalism

Litteraturen om regionernas centrala betydelse för ekonomisk utveckling har kommit att sammanföras under benämningen ”New Regionalism” (NR). En artikel av MacLeod utgår ifrån ett debattinlägg av Lovering¹⁵⁷ Lovering kritiserar den vetenskapliga validiteten hos NR-litteraturen. Han menar att litteraturen konstruerar teoretiska modeller om regional utveckling utan att kunna bevisa att dessa modeller verkligen förklarar empiriska observationer. Detta resulterar i att verkliga händelser och processer används till att motivera teoretiska antaganden. Slutsatserna framstår snarast som spekulationer. En svaghet är att analyserna inte tar hänsyn till makroekonomiska faktorer och hur staten påverkar regionernas utveckling.¹⁵⁸

MacLeods menar att en nyckel till att förstå regional utveckling är att inhämta mer kunskaper om statens nya roll i en regionaliserad nation. Samverkan mellan regionens utveckling och statens styrning och organisation är något som förbisetts i NR-litteraturen. Med en ökad globalisering, där den ekonomiska utvecklingen är beroende av regionernas ekonomiska styrning, möter den nationella staten flera stora utmaningar med avseende på institutionell uppbyggnad, legitimitet och territoriellt inflytande inom nationens gränser. En regionaliserad nation kännetecknas av komplexa relationer mellan stat och region, där kausala samband går åt olika håll och mellan flera nivåer i samhället. En regionaliserad nation innebär således *inte* att statsmaktens betydelse försvagas, utan att staten får en ny roll i att hantera den globaliserade ekonomin och står i ömsesidigt beroende med städer och regioner.

Ytterligare en trend inom NR-litteraturen är att analysera betydelsen av ”icke-ekonomiska faktorer” för regionernas utveckling. Centrala begrepp är socialt kapital, ömsesidighet (”reciprocity”) och tillit (”trust”). Hadjimichalis menar dock att NR-litteraturen har kommit att lägga en allt för stor vikt på dessa faktorer. Dessutom används de utan en närmare reflektion om vad de egentligen betyder.¹⁵⁹

Putnam definierar socialt kapital som ”tillit, normer och nätverk som underlättar samarbete och ömsesidiga fördelar”.¹⁶⁰ Hadjimichalis menar att socialt kapital enligt denna definition saknar förankring i det omgivande samhället. Det sociala kapitalet tycks uppstå i en interaktion mellan könlösa varelser, utan social bakgrund eller etnicitet. Frånvaron av externa faktorer gör att det kausala sambandet mellan socialt kapital och regional ekonomisk utveckling kan ifrågasättas. Det kan vara den regionala utvecklingen som ger upphov till socialt kapital, eller de kan skapas av gemensamma externa faktorer som inte beaktas i analysen.¹⁶¹ Hadjimichalis hävdar således att det sociala kapitalet inte bör frikopplas från den politiska situationen i regionen. Om det sociala kapitalet baseras på familjens nätverk, bör man ta hänsyn till att vissa sociala och kulturella traditioner begränsar kvinnor och yngre generationer.

¹⁵⁷ G. MacLeod, (2001b), s. 805.

¹⁵⁸ J. Lovering, (1999), s. 385.

¹⁵⁹ C. Hadjimichalis, (2006), s. 690-704.

¹⁶⁰ R. Putnam, (1993)

¹⁶¹ A. Portes och P. Landolt, (2000), 529-547.

Rossi har granskat NR-litteraturen med utgångspunkt från studierna om den regionala utvecklingen i regionen Mezzogiorno i södra Italien.¹⁶² Bakgrunden är att det regionala stödet för södra Italien under 1990-talet har omvandlats från ett statligt stöd med inriktning mot stora industrier till ett mer lokalt förankrat stöd, där målsättningen är att utveckla kluster och samverka mellan innovativa entreprenörer.

Rossi menar att studierna av New Mezzogiorno beskriver och utmanar den etablerade och pessimistiska bilden om ett för evigt efterblivet Mezzogiorno. De vill skapa en offentlig bild av Mezzogiorno som ett stort och pluralistiskt laboratorium för social förändring. Detta leder till en sammanblandning av egna önskemål och påstådda observationer om regionens utveckling. Det allvarligaste problemet är att man ignorerar det faktum att den regionala expansionen baseras på låga löner, dålig arbetsmiljö och låg grad av facklig anslutning. Den alltför positiva bilden som forskare gett av denna region har i många fall bortsett från de strukturella problemen i Syditalien. Rossi menar att regionalforskningen behöver återinriktas mot arbetsrätt och arbetsvillkor istället för en ensidig fokusering på industrins effektivitet och konkurrenskraft.¹⁶³ Rossi efterlyser en kritisk men samtidigt optimistisk infallsvinkel på den framtida forskningen, där sociala och spatiala orättvisor kombineras med en kreativ diskussion om vad som bygger en bättre framtid för regionen.

Regionförstoring

Midelfart-Knarvik och Overman analyser hur EU:s strukturfonder gynnar eller motverkar den ekonomiska integrationen inom EU.¹⁶⁴ Den fördjupade integrationen av EU:s nationer som skett i samband med öppnandet av den inre marknaden och den gemensamma valutan Euro har skapat förutsättningar för effektivare produktion, ökad konkurrenskraft och lägre priser. Samtidigt sätter denna förändring hårt tryck på de enskilda EU-länderna att införa strukturella åtgärder. Denna process aktualiserar två viktiga frågor:

1. Nationellt statligt stöd till verksamheter kan hindra de strukturella förändringar som är nödvändiga för att EU:s integration ska ge ekonomiska fördelar.
2. Vinsten från integrationen kan fördelas ojämnt mellan EU:s medlemsstater.

EU övervakar därför medlemsstaternas statliga industristöd. Samtidigt syftar EU:s strukturfonder till att underlätta strukturomvandlingen och stödja länder som släpar efter i den ekonomiska utvecklingen.

Detta belyser en allmän problematik vid regionförstoring. När mindre regioner integreras till en större region för att skapa en större och effektivare marknad för arbetskraft, kapital, varor och tjänster sätter denna förändring press på regioners ekonomier och behov av strukturomvandlingar. Denna strukturomvandling kan i tidigt skede gynna vissa grupper i samhället, medan andra grupper förlorar. Politiska aktörer som tar initiativ till och skapar förutsättningar för regionförstoringen står inför svåra avvägningar mellan vilka stödåtgärder som är motiverade och vilka som inte bör vidtas vid sådana tillfällen.

Midelfart-Knarvik och Overman har undersökt hur väl EU har lyckats med denna balansgång. Deras utvärdering utgår ifrån teorier om industriföretagens lokaliseringsbeslut som kretsar kring två motverkande drivkrafter:

¹⁶² U. Rossi (2004), 466-476.

¹⁶³ A. Markusen, (1999), s. 869-884.

¹⁶⁴ K. H. Midelfart-Knarvik och H. G. Overman, (2002), s 322-359.

1. Koncentrationsfördelar, där företag koncentreras geografiskt på grund av positiva externa effekter, tillgång till kunder och producenter av insatsvaror.
2. Faktorernas rörlighet, där företag sprids ut geografiskt på grund av tillgångar på naturresurser och andra orörliga produktionsfaktorer.

Politiska beslut påverkar koncentrationsfördelarna och faktorernas rörlighet i ekonomin. Integrationspolitiken innebär att öka arbetskraftens rörlighet och bygga ut infrastruktur som möjliggör kommunikation och transport. På det sättet stärks industrins koncentrationsfördelar, och regionen får förutsättningar att växa.¹⁶⁵

Hur har industristrukturen utvecklats inom EU under de senaste 30 åren? Enligt Midelfart-Knarvik och Overman har stater och i mindre omfattning regioner blivit mer specialiserade, men processen går långsamt. Fördelningen av den totala tillverkningsindustrin är konstant på nationell nivå, men på regional nivå har tillverkningsindustrin blivit mer koncentrerad till vissa regioner. Resultaten från deras utvärdering ger inte en positiv bild. Arbetskraftens rörlighet är trög inom EU. Industrierna tenderar att samlas i vissa regioner där tillgången på arbetskraft och infrastruktur är god, medan andra regioner står utan industriell verksamhet. Det har lett till en ökad polarisering mellan regionerna i EU.

Sammanfattningsvis pekar artikeln på att en regionförstoring där små regioner slås samman till en större region i allmänhet kräver policyåtgärder som stöder regional specialisering. För att undvika polarisering inom den stora regionen bör de små regionerna stödjas i att specialisera sig på verksamheter som de har relativt bättre förutsättningar att utföra jämfört med andra regioner.

En mekanism bakom behovet av regionförstoring är framväxten och tillväxten av städer. I en artikel av George Lin har tillväxten av kinesiska städer studerats.¹⁶⁶ Slutsatserna i denna studie är att städerna i Kina har fungerat som en samlingspunkt för finansiella tillgångar, handel och egendomar för att skapa tillväxtbefrämjande koalitioner, samt varit platser för ekonomisk och social förändring som regimerna under och efter Mao har eftersträvat. Under Mao-eran expanderade städerna på bekostnad av mindre städer, vilket syftade till att skapa en socialistisk stat med kontroll över den industriella utvecklingen och den nationella säkerheten. Efter de liberaliserande reformerna 1978 har mindre städer börjat växa tack vare minskad statlig kontroll. Städerna i Kina idag är ett resultat av förändrade politiska och ekonomiska krafter. Mao-eran skapade en dominans av extremt stora städer. Efter reformerna 1978 började mindre städer växa och upptar idag en växande andel av Kinas urbana befolkning. Detta har resulterat i en dual utveckling där stora eller mycket stora städer växer parallellt med mindre städer.

Lin menar slutligen att den fortsatta ekonomiska liberaliseringen och tilltagande internationella handeln med inflöde av multinationella företag, kommer att skapa arbetstillfällen och inflöde av arbetskraft från landsbygden till de stora städerna. Det är därför osäkert om uppdelningen mellan stora och små städer av produktion och populationstillväxt kommer att bestå. Det är en framtida utmaning för Kinesiska statsplanerare att skapa en infrastruktur för en fortsatt hållbar tillväxt i städerna med avseende på ekonomisk livskraft, social stabilitet och miljö.

¹⁶⁵ Se även Figur 4 i kapitel 2 ovan.

¹⁶⁶ G. C.S. Lin, (2002), s 299-316.

Svenska exempel på regionförstoring

Ett exempel på regionförstoring är kommunsammanslagningarna. Hanes och Wikström har undersökt hur sammanslagningarna av svenska kommuner år 1952 påverkade den lokala tillväxten utifrån två forskningsfrågor: (1) om kommunsammanslagningarna bidrog till att minska befolkningsflyttningen från landsbygden och (2) om sammansättningen av de nya kommunerna har betydelse för den efterföljande befolkningstillväxten och inkomstökningen.¹⁶⁷

Forskningsmetoden består i att jämföra befolkningsutvecklingen och inkomsterna för de sammanslagna kommunerna med kommuner som inte slogs samman. Det handlar således om att undersöka om de sammanslagna kommunerna ”sprang ifrån” de andra kommunerna med avseende på befolkningstillväxt och inkomstökningar. Resultatet visar att det finns statistiskt stöd för att befolkningen ökade mer i sammanslagna kommuner där befolkningen innan sammanslagningen uppgick till maximalt 2 000 individer. För de större kommunerna fanns inga signifikanta effekter. Det bör noteras att de små kommunerna hade en negativ befolkningstillväxt. Sammanslagningen av de små kommunerna bidrog således till att bromsa befolkningsminskningen i dessa kommuner. Sammanslagningarna hade inga signifikanta effekter på ökningen av genomsnittlig inkomst.

Slutsatsen är att kommunsammanslagningen 1952 inte bidrog till att behålla den lokala befolkningen, med undantag för de små kommunerna med mindre än 2 000 invånare. Sammanslagningen av kommuner av olika storlek förefaller ha gynnat befolkningstillväxten. Det kan förklaras av att det var enklare att koncentrera den kommunala servicen till en centralort om det från början fanns en större kommun som var det naturliga valet. En alternativ förklaring kan vara att den allmänna migrationen från landsbygd till centralorter avspeglades i större grad vid dessa sammanslagningar.

Det första steget i en integrationsprocess är förändringar i tillgången av fysisk infrastruktur som möjliggör kommunikation mellan städer. Öppningen av Öresundsbron mellan Malmö och Köpenhamn år 2000 kan ses som ett sådant första steg och startpunkt för skapandet av en regionförstoring (Öresundsregionen).

Schmidt har undersökt den sociala interaktionen mellan invånarna i Öresundsregionen.¹⁶⁸ Den sociala interaktionen betraktas som ett andra steg i integrationsprocessen mellan två städer.¹⁶⁹ Den arbetspendlingen som uppstår ger upphov till geografiskt avgränsade lokala arbetsmarknader. Schmidt mäter den sociala interaktionen genom att undersöka arbetspendlingen mellan de olika lokala arbetsmarknaderna i Sverige och Danmark inom Öresundsregionen. Det visar sig att arbetspendlingen är asymmetrisk, med en betydligt större pendling från Sverige till Danmark. Det är arbetspendlingen mellan Malmö och Köpenhamn som dominerar, medan den gränsöverskridande arbetspendlingen mellan övriga lokala arbetsmarknaderna i regionen är ytterst blygsam. Detta innebär att den gränsöverskridande sociala interaktionen mätt med arbetspendlingen inom Öresundsregionen är betydligt mindre än den motsvarande interaktionen inom Sverige respektive Danmark.

¹⁶⁷ N. Hanes och M. Wikström, (2008).

¹⁶⁸ T. D. Schmidt, (2005), s 249-258.

¹⁶⁹ N. Ehlers, (2001), s 21-32.

4.5 Slutsatser, uppsummering och reflektioner

Vi har i denna forskningsöversikt försökt finna empiriska belägg för hur politikutvecklingen kan påverka den regionala utvecklingen. Initialt utmejslades tre teman (policyprocessen, governance och regionalism) vilka samtliga bedömdes spegla den forskning som bedrivs inom ämnesområdena kring regional politikutveckling. En stor andel av studierna har en europeisk inriktning, med en särskild tonvikt på brittiska förhållanden. Dessa artiklar är dock relevanta även utifrån ett svenskt perspektiv. Den forskning som inkluderar EU:s ökade betydelse inom det regionalpolitiska området är också relevant och diskuteras ofta.

För svenskt vidkommande är det viktigt att reflektera över vilka effekter en ökad regionalisering skulle få för landet. En ökad regionalisering kräver tydliga institutionella egenskaper, så att oklarheter kring ansvarsfördelning minimeras. Erfarenheter från Storbritannien varnar för en splittrad situation med alltför många och överlappande offentliga aktörer. Det är centralt att de regionala institutionernas ansvarsområden formuleras distinkt och att de utrustas med det mandat som krävs för att fullfölja sina åtaganden. Därutöver krävs tydliga program för sektorssamordning och särskilda rutiner för konfliktlösning.

Det är tydligt att styrning och koordinering av resurser är en svår process. De rekommendationer som förs fram som botemedel på sådana problem berör ofta förändringar i den institutionella situationen. Situationen inom EU, med flexibla relationer mellan de olika nivåerna, i litteraturen benämnd som ”löst koppel”, är värd att uppmärksammas. Det är även viktigt att befrämja och kontrollera tillgången till relevant information som formar beslutsfattande hos respektive nivå.

Angående diskussionen hur regionalpolitiken skall utformas för att stimulera regional tillväxt är det tydligt att någon universell lösning inte existerar, snarare poängteras varje regions särart och särskilda behov. I allmänna termer visar det sig dock finnas fördelar med att stimulera både till nystart av företag samt småföretagande i stort. EU:s strukturfonder kan som regionalpolitisk åtgärd ha stor symbolisk betydelse i och med deras fokus på regioner. Att någon relation inte existerar mellan omfattningen av mottaget stöd och tillväxt respektive sysselsättning är inte förvånande. Den intressanta men alltjämt obesvarade frågan är hur regionernas utveckling hade sett ut utan det riktade stödet. Ytterligare en aspekt att väga in är om ett ökat självstyre för regionerna kan resultera i ökad tillväxt. Forskningsresultat som presenterats ger inga entydiga svar och studierna behäftas i flera fall av svåra metodmässiga utmaningar.

I Sverige förenas ofta ökat regionalt självbestämmande med en strävan att uppnå en geografisk regionförstoring. Ett centralt motiv bakom regionförstoring är att skapa förutsättningar för samordningsvinster både inom den offentliga sektorn och inom det privata näringslivet. Erfarenheterna tycks visa att det krävs drivkrafter både från statliga och kommunala aktörer med ett uppifrån-ned perspektiv och från enskilda individer och företag med det motsatta nedifrån-upp perspektivet. Statliga och kommunala organ måste besluta och genomföra samgående av administrativa enheter, skapa enhetliga lagar och regleringar inom den utökade regionen och planera och genomföra fysiska infrastrukturinvesteringar. Samtidigt måste individer och företag utvidga sin rörlighet på arbetsmarknaden och varu- och tjänstemarknaden inom ett större regionalt område. En samordning mellan dessa två perspektiv förefaller viktig för att en regionförstoring ska komma till stånd.

Avslutningsvis är det värt nämna den inneboende svårigheten i att avgöra när politiska åtgärder får önskade effekter. Forskning inom området kan inte alltid ge klara och distinkta svar. Studierna brottas ofta med metodproblem p.g.a. frånvaro av kontrollgrupper eller oklara kausala samband. En önskan är att framtida studier både tydligare framhåller dessa förutsättningar och samtidigt diskuterar alternativa ansatser. En systematisk metodutveckling är avgörande för att förbättra möjligheten att i högre grad kunna bestämma effekten av politiska åtgärder.

5 Slutsatser

Våra resultat kopplat till nationella strategin

Det kan konstateras att de nationella strategiska prioriteringarna (NS) som togs upp inledningsvis får stöd av IPTS genomgång av forskning som berör tillväxtfrågor. De prioriterade områdena utgör centrala delar av en tillväxtstrategi som bygger på ny kunskap kring hur tillväxt kan skapas i landet och i regioner framöver.

Hur ska regional tillväxt mätas

Den regionala ekonomiska tillväxten mäts främst genom Bruttoregionalprodukten (BRP), lönesumma, eller disponibel inkomst. För att mäta produktiviteten i en region rekommenderas BRP per sysselsatt eller daglönesumma per sysselsatt. Om vi däremot vill mäta en ekonomisk välfärd är disponibel inkomst att föredra. Ett problem med både BRP och löneinkomster är dock att de inte tar hänsyn till externa effekter såsom socialt välbefinnande och effekter på miljön.

Hur ska hållbar tillväxt mätas

Det behövs en vidare diskussion kring hur vi ska få in de andra dimensionerna (den sociala och miljö) i bedömningarna av i vilken utsträckning som utveckling är hållbar.

Resultat – forskningsläget

Det kan konstateras att den regionala tillväxtforskningen från 2000-talet och framåt har centererats kring klusterperspektivet (med förskjutning mot lärande och innovation), hållbarhet och städernas påverkan på den regionala tillväxten.

Nya aspekter på hållbarhet

ITPS uppfattning är att det är svårt att i dagsläget hitta indikatorer som ger en bedömning kring miljöns status som helhet och hur miljöns status eventuellt påverkar möjligheterna till tillväxt. Det går dock att se på i vilken utsträckning miljön påverkas på regional nivå med hjälp av indikatorer. För att miljödimensionen ska få ökad betydelse behövs indikatorer som hjälper oss att vikta, jämföra och mäta olika miljöaspekter. I internationella studier är det svårt att finna bevis för att det går att frikoppla den ekonomiska tillväxten från miljöpåverkan. Men våra egna preliminära resultat pekar ändå på att det går att frikoppla den ekonomiska tillväxten från ytterligare negativ miljöpåverkan. I detta perspektiv anser vi det intressant att fortsätta studera kopplingen mellan tillväxt och miljö på svensk regional nivå. ITPS anser vidare att det skulle vara fruktbart, från både ett vetenskapligt och praktiskt perspektiv, att addera materiella flöden (inputs) för att få ett beslutsunderlag om en utveckling är hållbar eller ej. Miljöproblemen är till stora delar kopplade till själva skalan/omfattningen och framöver blir det fråga om att finna mera genomgripande effektivitetslösningar på skalproblematiken. Med fokus på

hållbarhet och den sociala dimensionen vill ITPS även lyfta fram hälsoindikatorer. I ett regionalt perspektiv har det påverkan på tillväxten, där ett förändrat hälsotillstånd påverkar insatsvarorna.

Metoder

Utifrån ett forsknings- och metodperspektiv behövs det mera kunskaper om hur den regionala nivån påverkas av andra nivåer. En flernivåanalys och ett ökat fokus på de centrala aktörerna, det vill säga företagen och individen är något som efterfrågas. Det är också tydligt utifrån denna forskningsöversikt att de s.k. mjuka variabelernas har lyfts fram mera i diskussionen kring vad det är som inverkar på den regionala tillväxten. En svårighet är hur dessa variabler ska analyseras och operationaliseras utifrån tillgängliga databaser. ITPS har även uppmärksamhet en del kritik som riktats mot klusterperspektivet och att det finns fortfarande en del att bevisa med avseende på dess betydelse för tillväxten.

Resultat med fokus på politikutvecklingen och tillväxtfrågor

Hur ska regionalpolitiken se ut för att stimulera tillväxt och utveckling? Resultaten från litteraturoversikt i kapitel 4 visar att det inte finns någon universell lösning utan att det krävs en policy inriktad mot varje regions särart och särskilda behov. För att få till stånd detta kan det behövas ett utökat regionalt beslutandetrymme. Staten har en central uppgift i att samordna olika regionala strävanden och skapa möjligheter för samtliga regioner att nå hållbar tillväxt.

Vi har funnit att ett genomgående tema i tillväxtpolitiken är behovet av ett nedifrån-upp-perspektiv från lokala aktörer samtidigt som det behövs ett kompletterande uppifrån-ned-perspektiv från statliga aktörer. Detta illustreras tydligt i samband med strävandena mot regionförstoring. Växande regioner bygger på att individer och företag utvidgar sin rörlighet på arbetsmarknaden respektive varu- och tjänstemarknaden inom ett större regionalt område. Regionförstoringen är således ett resultat av många enskilda aktörers beslut om arbetsplats, bostadsort, företagslokalisering m.m. Dessa aktörer skapar ett behov av ett nedifrån-upp-perspektiv på tillväxtpolitiken, där de lokala beslutsfattarna har bäst kännedom och förutsättningar att fatta väl avvägda beslut. Samtidigt bygger växande regioner på att det finns utbyggd infrastruktur och i vissa fall anpassad lagstiftning och institutioner, vilket kräver ett uppifrån-ned-perspektiv.

Decentraliseringen har förändrat statens roll till att verka mera som en samordnare av regionernas tillväxtpolitiska åtgärder. En decentraliserad enhetsstat riskerar hamna i en situation med överlappande funktioner och oklara ansvarsfördelningar. Statens har på så sätt en central roll i att samordna den regionala tillväxtpolitiken.

6 Referenser

- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal Decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52, 93-108.
- Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2000). Spatial dimensions and institutional uncertainties of planning and the 'new regionalism. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 711-726.
- Andersson, F., Ek, R., & Molina, I. (2008). *Regionalpolitikens geografi, regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, L.-F. (2006). *Företagsdynamik & tillväxt. En kartläggning & analys av företagsdynamik & arbetsproduktivitetstillväxt i Sverige*.
- Ansvarskommittén. (2007). *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft - Slutbetänkande från Ansvarskommittén*. Stockholm.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*, 29, 153-173.
- Asheim, G. B. (1997). Adjusting Green NNP to Measure Sustainability. *Scandinavian Journal of Economics* 99(3), 355-370.
- Audretsch, D., & Fritsch, M. (2002). Growth Regimes over Time and Space. *Regional Studies*, 36, 113-124.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Bao, S. M., Chang, G. H., Sachs, J. D., & Woo, W. T. (2002). Geographic factors and China's regional development under market reforms, 1978-1998. *China Economic Review*, 13, 89-111.
- Bardhan, P., & Mookherjee, M. (1998). Expenditure decentralization and the delivery of services in developing countries. Center for International and Development Economics Research, University of California.
- Barro, R. J. (1998). Notes on Growth Accounting.
- Barro, R. J., & Sala-i- Martin, X. (1992). Public finance in models of economic growth. *Review of Economic Studies*, 59, 645-661.
- Bennet, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25, 275-294.
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and the EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10, 21-44.
- Benz, A., & Furst, D. (2002). Policy learning in regional networks. *European Urban and Regional Studies*, 9(21-35).
- Berggren, C., Brulin, G., & Læstadius, S. (1999). Den globaliserade ekonomins regionala paradox. *Ekonomisk Debatt*, 27, 335-347.
- Bernanke, B. S., & Gurkaynak, R. S. (2001). Is Growth Exogenous? Taking Mankiw, Romer, and Weil Seriously.
- Bicknell, K., Ball, R., Cullen, R., & Bigsby, H. (1998). New methodology for the ecological footprint with an application to the New Zealand economy. *Ecological Economics*.
- Björk, P., Bostedt, G., & Johansson, H. (2003). *Governance*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomström, M., Lipsey, R. E., & Zejan, M. (1996). Is Fixed Investment the Key to Economic Growth? *Quarterly Journal of Economics*, 111, 269-276.
- Bond, S., Leblebicioglu, A., & Schiantarelli, F. (2004). Capital Accumulation and Growth: A New Look at the Empirical Evidence. Nuffield College.

- Braunerhjelm, P., & Feldman, M. (2006). *Cluster Genesis: Technology-Based Industrial Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11, 447-488.
- Breschi, S., & Lissoni, F. (2001). Localised knowledge spillovers vs. innovative milieux: knowledge “tacitness” reconsidered. *Regional Science*, 80.
- Breton, A. (1981). Federalism versus centralism in regional growth. *Public Finance and Economic Growth*.
- Bunnell, T. G., & Coe, N. M. (2001). Spaces and scales of innovation. *Progress in Human Geography*, 25.
- Burch, M., & Gomez, R. (2002). The English Regions and the European Union. *Regional Studies*, 36, 767-778.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing babylon - On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Canaleta, C. G., Arzo, P. P., & Garate, M. R. (2004). Regional economic disparities and decentralization. *Urban Studies*, 41,(1), 71-94.
- Carlsson, B. (2006). The Role of Public Policy in Emerging Clusters. In P. Braunerhjelm & M. Feldman (Eds.), *Cluster Genesis - Technology-Based Industrial Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Chinitz, B. (1961). Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh. *American Economic Review*, 51, 279-289.
- Chinitz, B. (1964). City and Suburb. In B. Chinitz (Ed.), *City and Suburb: The Economics of Metropolitan Growth*. Englewood-Cliffs: Prentice Hall.
- Cooke, P., & Heidenreich, M. (1998). *Regional Innovation Systems*. London: UCIL Press.
- Counsell, D., & Haughton, G. (2003). Regional planning tensions: planning for economic growth and sustainable development in two contrasting English regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, 225-239.
- Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244-257.
- DeBruyn, S., & Opschoor, J. (1997). Developments in the throughput-income relationship: Theoretical and empirical observations. *Ecological Economics*.
- DeLong, B. J., & Summers, L. H. (1991). Equipment Investment and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106 445-502.
- Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: The MIT Press.
- Ehlers, N. (2001). The utopia of binational city. *GeoJournal*, 54, 21-32.
- Ekins, P. (1997). The kuznets curve for the environment and economic growth: Examining the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*.
- Eliasson, K., & Westerlund, O. (2003). *Regionala tillväxtindikatorer - teoretiska aspekter, begrepp & empiriska illustrationer*.
- ESPON. (2005). *ESPON project 2.1.2 - The Territorial Impact of EU Research and Development Policies*.
- ESPON. (2005). *ESPON project 3.2 - Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy*.
- ESPON. (2006). *ESPON project 2.3.2 - Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*
- ESPON. (2006). *ESPON project 2.4.1 - Territorial Trends and Policy Impacts in the Field of EU Environmental Policy*.

- ESPON. (2007). *ESPON project 2.3.1 - Application and effects of the ESDP in the Member States*
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: The Perseus Books Group.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Florida, R. (2005). *The Flight of the Creative Class*. New York: Harper Business.
- Florida, R. (2008). *Who's your city?* New York: Basic Books.
- Garrod, G., & Willis, K. G. (1999). *Economic valuation of the environment- Methods and case studies*: EDWARD ELGAR PUBLISHING.
- Gibbs, D. (2000). Ecological modernization, regional economic development and regional development agencies. *Geoforum*, 31, 9-19.
- Gibbs, D., & Jonas, A. E. G. (2001). Rescaling and regional governance: the English Regional Development Agencies and the environment. *Environment and Planning C-Government and Policy*, 19, 269-288.
- Giljum, S. Material flow-based indicators for evaluation of Eco-efficiency and dematerialisation policies. In P. Lawn (Ed.), *Sustainability indicators in Ecological Economics*: Edward Elgar Cheltenham.
- Glaeser, E., Kallal, H., Scheinkman, J., & Shleifer, A. (1992). Growth in cities. *The Journal of Political Economy*, 100.
- Goodwin, M., Jones, M., & Jones, R. (2005). Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of British State. *Regional Studies*, 39, 421-436.
- Grossman, G. M., & Krueger, A. B. (1995). Economic Growth and the Environment. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(2), 353-377.
- Guo, H. C., Liu, G. H., Hang, G. A., Fuller, R., & Yin, Y. Y. (2001). A system dynamics approach for regional environmental planning and management: A study for the lake Erhai basin. *Journal of Environmental Management*, 61, 93-111.
- Hadjimichalis, C. (2006). Non-Economic Factors in Economic Geography and in 'New Regionalism': A Sympathetic Critique. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 690-704.
- Hanes, N., & Wikström, M. (2008). Does the local government structure affect population and income growth? *Regional Studies*, 42 593-604.
- Hansen, H. K., Vang, J., & Asheim, B. T. (2005). The Creative Class and Regional Growth: Towards a Knowledge Based Approach. CIRCLE
- Harberger, A. C. (1998). A Vision of the Growth Process. *American Economic Review*, 88, 1-32.
- Harrison, B. (1996). Innovative Firm Behavior and Local Milieu: Exploring the Intersection of Agglomeration, Firm Effects, and Technological Change. *Economic Geography*, 72.
- Helmsing, A. H. J. (2001). Externalities, learning and governance: New perspectives on local economic development. *Development and Change*, 32, 277-308.
- Henderson, V. (2003). The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question. *Journal of Economic Growth*, 8, 47-71.
- Hermansson, K., & Lundgren, B. (2008). *Hälsa & ekonomisk tillväxt. Kunskapsöversikt över sambandet mellan hälsa & ekonomisk tillväxt samt synpunkter på hälsa i ett regionalt perspektiv*.
- Hill, C. T. (2007). The Post-Scientific Society. *Journal*, 16 Retrieved from <http://www.ostina.org/content/view/2742/834/>
- Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state*. Harlow: Prentice Hall/Harvester.
- Hinterberger, F., Luks, F., & Schmidt-Bleek, F. (1997). Material flows vs. Natural capital' What makes an economy sustainable? *Ecological Economics*, 23.

- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1992). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Huqube, A. S., & Mohammed, H. (2005). *International Development Governance*: CRC Press.
- ITPS. (2005). *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*.
- ITPS. (2006). *Urbanisering, storstäder och tillväxt: En kunskapsöversikt kring sambandet mellan städer och ekonomisk tillväxt*.
- ITPS. (2008). *Indikatorer för uppföljning av regional utveckling*. Retrieved from http://www.itps.se/Archive/Documents/Swedish/Publikationer/Rapporter/Övriga%20rapporter/RB6_2008.pdf.
- ITPS. (2008). *Tillväxt i relation till regionalt självstyre och regional storlek*.
- Jessop, B. (2001). Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(1213-1235).
- Jones, C. I. (1998). *Introduction to Economic Growth*. New York: W. W. Norton & Company.
- Jones, M. (2001). The rise of the regional state in economic governance: 'partnership for prosperity' or new scales of state power? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 1185- 1211.
- Keeble, D., & Walker, S. (1994). New Firms and Dead Firms: Spatial Patterns and Determinants in the United Kingdom. *Regional studies*, 28(4).
- Keefer, P., & Knack, S. (1997). Why don't poor countries catch up?: cross-national test if an institutional explanation. *Economic Inquiry*, 35, 590-602.
- Knack, S. (2003). *Democracy, governance & growth*: The University of Michigan Press.
- Kriström, B., & Alfredsson, E. (2006). *Samhällsekonomiska aspekter och mått på hållbar utveckling : inklusive översikt av forskningslitteraturen inom området 2002-2004*.
- Lagendijk, A., & Cornford, J. (2000). Regional institutions and knowledge - tracking new forms of regional development policy. *Geoforum*, 31, 209-218.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, G. C. S. (2002). The growth and structural change of Chinese cities: a contextual and geographic analysis. *Cities*, 19, 299-316.
- Logan, J., & Molotch, H. (1984). Tensions in the growth machine: overcoming resistance to value-free development. *Social Problems*, 31, 483-499.
- Logan, J., & Molotch, H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Lovering, J. (1999). Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the Case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 379-395.
- LU. (2000). Kan en hållbar utveckling preciseras och mätas? Bilaga 7.
- Lucas, R. (1998). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22.
- Lynn, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58, 231-237.
- Långtidsutredningen. (2007). *Plats för tillväxt - Långtidsutredningens bilaga 2*.
- Mackinnon, D., Cumbers, A., & Chapman, K. (2002). Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates. *Progress in Human Geography*, 26.

- MacLeod, G. (2001). Beyond soft institutionalism: accumulation, regulation, and their geographical fixes. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 1145-1167.
- MacLeod, G. (2001). New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 804-829.
- MacLeod, G., & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23.
- Markusen, A. (1999). Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies. *Regional Studies*, 33, 869-884.
- Martin, R., & Sunley, P. (1996). Paul Krugman's Geographical Economies and its Implications for Regional Development theory: A critical Assessment. *Economic Geography*, 72.
- Martin, R., & Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3.
- Martinez-Alier, J., Munda, J., & O'Neill, J. (1998). Weak Comparability of values as a foundation for ecological economics. *Ecological Economics*.
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2001). Fiscal decentralization and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*.
- McCann, P. (2001). *Urban and Regional Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- McMaster, I. (2006). Czech regional development agencies in a shifting institutional landscape. *Europe-Asia Studies*, 347-370.
- Meltsner, A. J. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Midelfart-Knarvik, K. H., & Overman, H. G. (2002). Delocation and European integration, Is structural spending justified? *Economic Policy*, 322-359.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770.
- Morgan, K. (2007). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Regional Studies*, 41(1).
- Moullart, F., & Sekia, F. (2003). Territorial Innovation Models: A Critical Survey. *Regional Studies*, 37.
- Munda, G., Nijkamp, P., & Rietveld, P. (1994). Qualitative multicriteria evaluation for environmental-management. *Ecological Economics*.
- Musgrave, R. A. (1959.). *The Theory of Public Finance*: McGraw-Hill.
- Musson, S., Tickell, A., & John, P. (2005). A decade of decentralisation? Assessing the role of Government Offices for the English regions. *Environment and Planning A*, 37, 1395-1412.
- Nelson, R. R., & Winter, D. G. (1982). *An evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- NUTEK. (2006). *Indikatorer för hållbar regional utveckling*. Retrieved from <http://www.nutek.se/content/1/c4/41/60/Indikatorerfrhllbarregionalutvslutlig060911.pdf>.
- NUTEK. (2006). *Storstäder och ekonomisk tillväxt - en kunskapsöversikt*.
- O'Brien, P., Pike, A., & Tomaney, J. (2004). Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England. *GeoForum*, 35, 59-68.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*: Harcourt Brace Jovanovich.

- OECD. (2000). *Frameworks to Measure Sustainable Development*. Paper presented at the OECD Expert Workshop. from <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=032000011e1>
- Orsenigo, L. (2006). Cluster and Clustering: Stylized Facts, Issues, and Theories. In P. Braunerhjelm & M. Feldman (Eds.), *Cluster Genesis - Technology-Based Industrial Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). *Challenges to state policy capacity*. New York: Palgrave Macmillan.
- Parson, W. (1995). *Public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parson, W. (2004). Not just steering but weaving. *Australian Journal of Public Administration*, 63, 43-57.
- Peck, J. (2001). Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, 25, 445-455.
- Perroux, F. (1950). Economic Space, Theory and Applications. *Quarterly Journal of Economics*, 64(89-104).
- Phelps, N. A., Mackinnon, D., Stone, I., & Braidford, P. (2003). Embedding the multinationals? Institutions and the development of overseas manufacturing affiliates in Wales and North East England. *Regional Studies*, 37, 27-40.
- Phillis, Y., & Andriantiatsaholainaina, L. (2001). Sustainability: an ill-defined concept and its assessment using fuzzy logic. *Ecological Economics*.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.
- Podrecca, E., & Carmecchi, G. (2001). Fixed investment and economic growth: new results on causality. *Applied Economics* 33, 177-182.
- Pomini, M. (2003). Endogenous Growth Theory as Lakatosian case study. In N. Salvadori (Ed.), *The Theory of Economic Growth. A Classical perspective*: Edward Elgar Publishing.
- Porter, M. (2003). The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, 37.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: MacMillan Press Ltd.
- Portes, A., & Landolt, P. (2000). Social capital: promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*, 32 529-547.
- Premfors, R. (1989). *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Prud'homme, R. (1994). On the dangers of decentralization. Urban Institute.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*: Princeton University Press.
- Rabin, J. (2003). *Encyclopedia of public administration and public policy*. New York: Marcel Dekker.
- Regeringen. (2001). *Regeringens proposition, 2001/02:4*.
- Regeringen. (2007). *Budgetpropositionen för 2008 Regeringens proposition 2007/08:1*.
- Regeringskansliet. (2007). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap & sysselsättning 2007-2013*.
- Regionalpolitiska utredningen. (2000). *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Regionutredningen. (1992). *Regionala roller : en perspektivstudie : betänkande*. Stockholm: Allmänna förl.
- Reigner, H. (2001). Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government. *Policy & Politics*, 29(181-192).

- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Robinson, J. (2004). Ecological Economics. *Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development*.
- Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46, 670-687.
- Rodríguez-Pose, A. (1996). Growth and institutional change: the influence of the Spanish regionalization process on economic performance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 14, 71-87.
- Rodríguez-Pose, A. (2001). Is R&D investment in lagging areas of Europe worthwhile? Theory and empirical evidence. *Papers in Regional Science*, 80, 275-299.
- Rodríguez-Pose, A., & Bwire, A. (2004). The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A* 36, 1907-1928.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98, 71-102.
- Rossi, U. (2004). New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of the Mezzogiorno of Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 466-476.
- Sabatier, P. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24(2), 147-156.
- Samverkan för tillväxt, ISA, NUTEK, & VINNOVA. (2004). *Vår syn på tillväxt! - En grund för en tillväxtorienterad näringspolitiskstrategi*.
- Saxenian, A. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University press.
- SCB. (2008). *Statistiska meddelanden NR 13*.
- Schmidt, M. G. (1996). When policies matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 30, 155-183.
- Schmidt, T. D. (2005). Cross-border regional enlargement in Öresund. *GeoJournal*, 64, 249-258.
- Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1).
- Scocco, S., & Alfredsson, E. (2008). *Konsten att nå bade klimatmål & god tillväxt. Underlag till en klimatstrategi för EU*.
- Smith, A. (1997). Studying multi-level governance: Examples from French translations of the structural funds. *Public Administration*, 20, 711-729.
- Sneddon, C. (2000). Sustainability in ecological economics, ecology and livelihood: A review. *Progress in Human Geography*.
- Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Solow, R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320.
- SOU. (2007). *Plats för tillväxt? Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008*.
- Steindel, C., & Stiroh, K. J. (2001). Productivity: What Is It, and Why Do We Care About It?
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Temple, J., & Voth, H.-J. (1998). Human capital, equipment investment, and industrialization. *European Economic Review*, 42, 1343-1362.

- Tewdr-Jones, M., & Phelps, N. A. (2000). Levelling the uneven playing field: Inward investment, interregional rivalry and the planning system. *Regional Studies*, 34, 429-440.
- Thießen, U. (2003). Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries. *Fiscal Studies*, 24, 237-274.
- Tiebout, C. H. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416 - 424.
- Tomoney, J. (2002). The evolution of regionalism in England. *Regional Studies*, 36, 721-731.
- van den Bergh, J., & Verbruggen, H. (1999). Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the 'ecological footprint'. *Ecological Economics*, 29(1), 61-72.
- Vernon, R. (1960). *Metropolis 1985*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 80, 190-207.
- Viale, R., & Etzkowitz, H. (2005). *Third Academic Revolution, Polyvalent knowledge; the DNA of 'triple-helix*. Paper presented at the The 5th Triple Helix Conference.
- Woller, G. M., & Phillips, K. (1998). Fiscal decentralization and LDC economic growth: an empirical investigation. *Journal of Development Studies*, 34, 39-148.
- Xie, D., Zou, H., & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45, 228-239.
- Zhang, J., & Wu, F. (2006). China's changing economic governance: Administrative annexation and the reorganization of local governments in the Yangtze River Delta. *Regional Studies*, 40, 3-21.
- Zhang, T., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization public spending and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(221-240).
- Zhang, T., & Zou, H. F. (2001). The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: with applications to china and India. *China Economic Review*, 12(58-81).

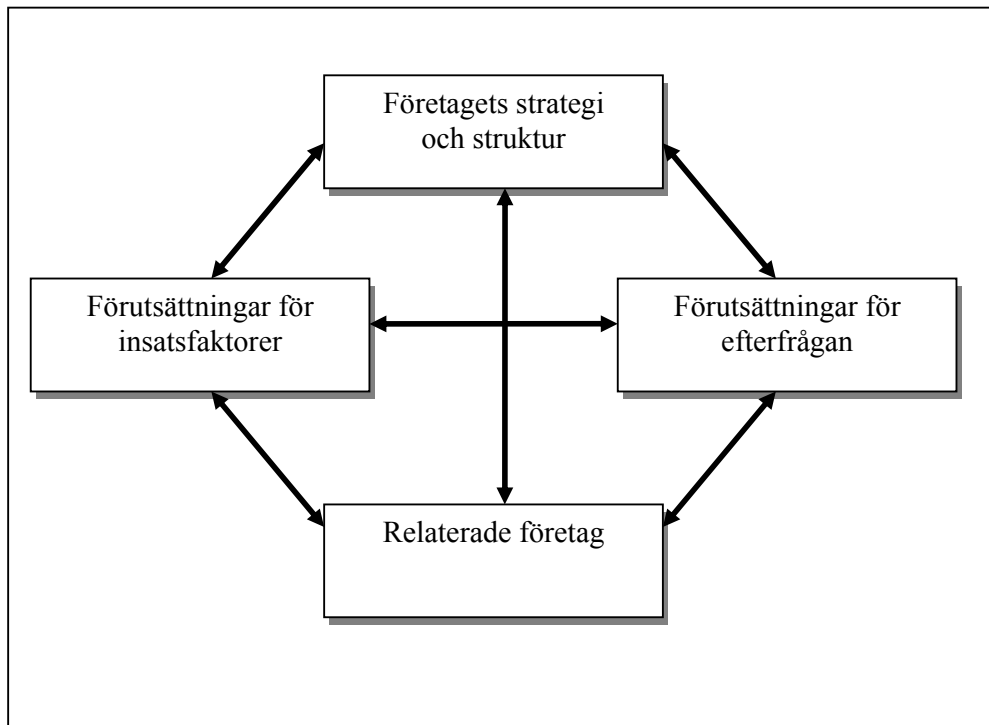
7 Appendix: Michael Porters klusterteori

7.1.1 Ett gynnsamt företagsklimat

Michael Porters klusterteori har fått stor genomslagskraft i tillväxtdebatten och hos politiker runt om i världen. En grundläggande förståelse för företagens förutsättningar är givet av Porters (1990) s.k. "Diamantmodell". En förutsättning för att vissa industrier skall lyckas är att landets företagsklimat är dynamiskt och utmanande så att det stimulerar företagen att hela tiden utvecklas och prestera bättre. Syftet med Diamantmodellen är att öka förståelsen för vad ett gynnsamt företagsklimat består av samt hur det skapas.

Diamantmodellen består av fyra attribut där varje attribut är minst lika viktigt. Då dessa fyra attribut bildar ett system kan således modellen liknas vid en diamant och kallas därför för diamantmodellen, se Figur 8.

Figur 8 Porters Diamant



Källa: Porter (1990)

Diamant modellens fyra attribut är: (1) förutsättningar för insatsfaktorer, (2) relaterade företag, (3) förutsättningar för efterfrågan, och (4) företags strategi och struktur. För det första består ett gynnsamt företagsklimat av att det finns god tillgång på lämpliga insatsfaktorer. Till insatsfaktorer inkluderas här inte bara arbetskraft och kapital, utan även tillgången till forskning, infrastruktur, samt geografisk lokalisering i förhållande till handelspartners.

Det andra attributet är tillgången på relaterade företag. Till denna kategori räknas både leverantörer samt företag inom samma bransch och relaterade branscher. Relaterade

företag antas komplimentera, stötta och inspirera varandra. På det här sättet antas konkurrenskraftiga leverantörer inte bara leverera hög kvalitativa komponenter till industrin, utan även fungera som en motor i utvecklingen av nya industrier och vice versa. Som exempel beskriver bland annat Porter (1990: 100) att Sveriges framgång i tillverkning av kullager och verktyg, har dragit mycket nytta av Sveriges kompetens inom stålframställning. Ett lands fördel inom ett visst område kan därför ge upphov till komparativa fördelar inom andra områden. Nyckelorden för den här kategorin är således att företag drar nytta av varandra och att konkurrens bör ses som något positivt.

Den tredje kategorin behandlar huruvida efterfrågan inom landet betar sig. Argumentet här är att desto mer kräsna och krävande konsumenter, desto mer tvingas företagen att prestera och förändra sig. Krävande konsumenter hjälper därför företagen att identifiera nya segment och nya behov och bistår till att förutse den framtida efterfrågan även på den internationella marknaden. Krävande konsumenter på hemma marknaden är således ett viktigt attribut i företagets förnyelse och innovationsprocess.

Det fjärde och sista attributet innefattar företagets strategi och struktur. Företagens resultat beror till stor del på nationella spelregler. Här framhålls inte bara direkta lagar och regler utan även indirekta regler såsom normer och värderingar. Som exempel nämner Porter (1990:109) bl.a. Italien där familjen spelar en nyckelroll vilket även återspeglas i deras företagsklimat. De nationella spelreglerna bestämmer till stor del hur incitamentsstrukturen ser ut. Att det finns goda incitament är viktigt för att företagsledare och arbetare skall vilja prestera utöver det vanliga. Exempel på viktiga incitament är möjligheten till att utöka sin egen inkomst och förmögenhet, och/eller att öka sin egen prestige, ära och berömmelse. Enligt Porter (1990: 113) är den främsta drivkraften för arbetare i Sverige inte att utöka sin egen förmögenhet p.g.a. det höga skattetrycket, utan handlar mer om att bidra till företaget och därigenom öka sin egen status. Det här menar Porter ställer till problem genom att det begränsar tillgången på riskkapital.

För att kort sammanfatta modellen så består ett bra företagsklimat av dels fördelaktiga förutsättningar i form av högkvalitativa insatsfaktorer som kapital och arbete, samt samarbete industrier emellan. Det måste även finnas en gynnsam incitamentsstruktur samt ett yttre tryck av bl.a. krävande konsumenter vilket får företagen att prestera utöver det vanliga. Ett företagsklimat som kan tillgodose alla delar i diamantmodellen har därför alla förutsättningar för att utvecklas gynnsamt och bidra till skapandet av innovationer.

Förutom dessa fyra aspekter i diamantmodellen finns det framför allt två ytterligare aspekter som har stor påverkan på företaget: oförutsedda händelser och politiska beslut. Dessa två kan på mycket kort tid förändra spelreglerna för företagen. Ett starkt företagsklimat med all av diamantmodellens attribut representerade förutsägs däremot bättre kunna handskas med oförutsägbara händelser och politiska beslut.

7.2 Appendix 2: Definitioner av policy begrepp

7.2.1 Policyprocessen

Analyser som utgår från policyprocessen är inte bara en av statsvetenskapens centrala delar. I många närliggande discipliner har forskningen stor relevans, detta p.g.a. sitt allomfattande grepp om beslutsfattande. Mycket av dagens policyforskning har underlättats eller rent utav möjliggjorts av de pionjärinsatser som genomfördes under mitten av 1950-talet.

Studerar man policyprocessens plats i samhället kan två förhållanden betonas, det avser den vertikala respektive den horisontella dimensionen. Den förstnämnda rör det territoriella ansvaret där politiska program inom nationalstaten kan utföras på olika nivåer, exempelvis nationell, regional och lokal. Situationen varierar mellan olika länder men sedan 1980-talet existerar något av en trend mot att fler ansvarsområden befinner sig på regional och lokal nivå. Den horisontella situationen handlar istället om sektorer där man kan identifiera olika offentliga aktörer men även privata och ideella som är upptagna med liknande frågor. Denna flora av aktörer kan ge upphov till sektorssamordningsproblem och oklart ansvarsutkrävande.

Policy är i sig ett vitt begrepp. I en koncis definition uttrycker Parson det på följande vis: *"The modern meaning of the English notion 'policy' is that of a course of action or plan, a set of political purposes..."*¹⁷⁰ Andra uppfattningar som förs fram karakteriserar policy som dels normalt bestående av mer än ett beslut och dels som något som varierar över tid, exempelvis via mindre justeringar eller helt förändrade orienteringar.¹⁷¹

¹⁷⁰ W. Parson, Public policy (Cheltenham: Edward Elgar, 1995), 14.

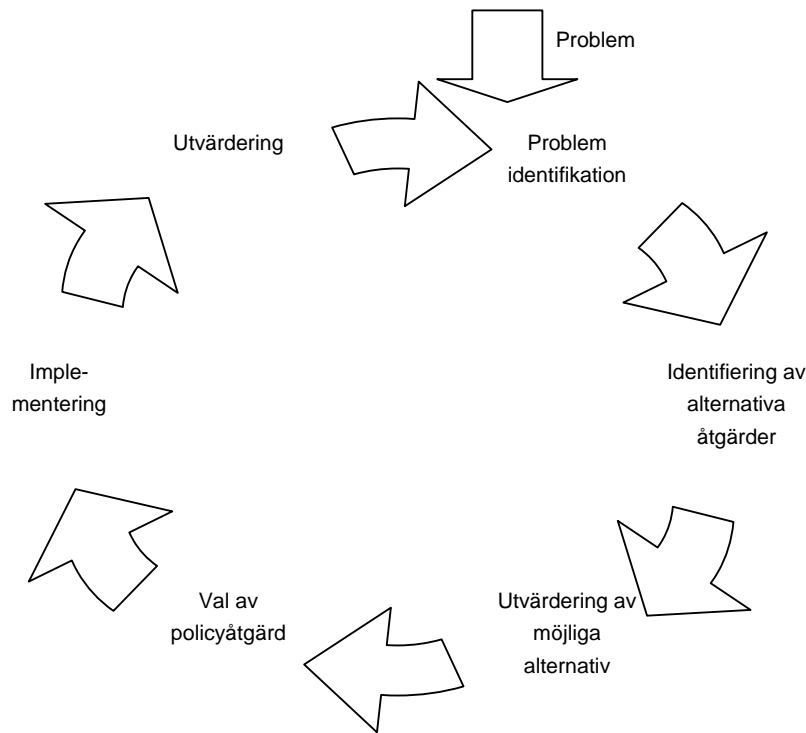
¹⁷¹ M. Hill, The policy process in the modern state, tredje utgåvan (Harlow: Prentice Hall/Harvester, 1997), 7-8.

Figur 7-1 beskriver förenklat de steg man kan identifiera i policyprocessen. Den inleds med att ett problem uppmärksammas och följs av att olika alternativ urskiljs och sedan utvärderas. Efter att strategi valts implementeras policyn för att avslutningsvis utvärderas. Dyliga traditionella modeller, på engelska benämnda ”stages approach”, har kritiserats men även varit underlag för många kreativa utvecklingsförslag. Annan forskningen föreslår alternativa modeller.¹⁷² Policynätverk framhålls ofta som viktiga aktörer i policyprocessen. Börzel definierar fenomenet som ”... a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals.”¹⁷³ Framväxandet och identifierande av policynätverk står för en ändrad relation mellan stat och samhälle där någon tydligt separation mellan de båda inte längre är möjlig.

¹⁷² Se exempelvis: P. Sabatier, “Toward better theories of the policy process”, PS: Political Science and Politics, Vol. 24, No. 2, (1991); Parson, Public Policy.

¹⁷³ T. A. Börzel, “Organizing babylon – On the different conceptions of policy networks”, Public Administration, Vol. 76, (1998), 254.

Figur 7-1 Schematisering av policyprocessen



Källa: Parson, *Public Policy*, 77.

Implementering på olika nivåer

Det ursprungliga implementeringsperspektivet dominerades av en uppifrån-ned syn med rationalitet som en central bedömningsgrund. Under 1970-talet tog implementeringsforskningen fart på allvar och kritik riktades mot den traditionella uppfattningen. Lipsky menade exempelvis att tankegången inte tog hänsyn till andra aktörer som spelade en roll i processen. Hans välkända uppfattning om gräsrotsbyråkrater som viktiga policyskapare negligerades exempelvis. Vidare menade kritiker att policys är resultat av kompromisser och tillvägagångssättet och sker inte så förenklat som det tidigare beskrevs. Dessa skäl och flera därtill ledde till ett skifte. Fler och fler började anamma implementering utifrån ett nedifrån-upp perspektiv. Utgångspunkten är det motsatta och uttrycks exempelvis genom att identifiera aktörer längs ned i kedjan som avgörande för implementering. Den roll som lärare, läkare och socialarbetare har som utförare av beslut underströks, detta med tanke på det tolknings- och handlingsutrymme som normalt finns.

Förutom dessa kontrasterande synsätt existerar alternativa modeller. Barret och Fudge betraktar implementering som ett kontinuum, där ständiga förhandlingar pågår mellan policyskapandeaktörer och de med kontroll över resurserna. Stort fokus placeras istället på maktfördelning och interdependens. I den meningen ses inte implementering som en linjär process. Ett mer kommersialiserat tänkande har också introducerats i den här delen av policyprocessen. Denna managementvariant av implementering erbjuder olika lösningar. En av de mer uppmärksammade är en metodik som ursprungligen applicerades på företag, men som visat sig vara överförbar till den offentliga sektorn. Den beskriver verksamheten i cykler varav implementering är ett av stadierna. Centralt blir då att beakta hela organisationens strategi och dess personella resurser. Man understryker vikten av att ta hänsyn till verksamhetens struktur, kultur och stil vid implementering. Utgångspunkten är dock att ge en effektiv implementering; inte att låta marknadsalternativ överta delar av statliga åtaganden.¹⁷⁴

Forskning visar att många av världens samhällen rört sig från en tämligen centraliserad byråkrati till en lokal, vilken är närmare medborgare, konsument, klienter och väljare. Ett annat kännetecken för denna decentralisering är det pluralistiska inslaget och mer flexibla arbetsformer. Vissa teoretiker menar att denna förändring bör ses i ljuset av övergången till ett samhälle kännetecknat av ”post-fordims” där även statsförvaltning öppnar för mindre byråkratisk, plattare och mer fragmenterade strukturer.¹⁷⁵

Vid betraktelse av implementeringsprocessen bör det även betonas att de olika nivåerna är högt interdependenta. Den ständigt ökade floran av verksamma aktörer leder som noterats till en mer fragmenterad och komplex situation. Detta är ett verksamt dilemma i många länder och olika ansträngningar har exempelvis genomförts i enhetsstater för att stärka den ofta svaga mellanliggande regionala nivån.

Policykapacitet

Begreppet policykapacitet har fått ökad användning både i forskning och i förvaltning. Närliggande termer är framförallt allt statskapacitet men även administrativ kapacitet. Painter och Peters uttrycker konceptens beroende i formen av en schematisering, se

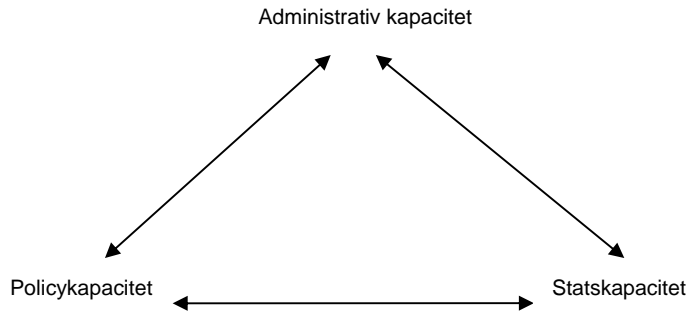
Figur 7-2. Med administrativ kapacitet menar man förmågan att effektivt hantera de fysiska och humana resurserna som är nödvändiga för att nå beslutade åtgärder. Statskapacitet fokuserar å in sida på relationen mellan staten och samhället, och då särskilt på vad det offentliga åstadkommer, vilket är en fråga både om sociala och ekonomiska resurser men även om koalitioner i förhållande till gemensamt satta mål. Policykapacitet involverar förmågan att strukturera beslutsfattandet, koordinera det inom statsmakten och formulera instruktioner för resursanvändning. Genom att illustrera detta i form av en triangel möjliggörs att begreppens särart kan bibehållas samtidigt som dess inbördes beroende poängteras.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Parson, Public Policy, 472-476; W. Parson, “Not just steering but weaving”, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, (2004).

¹⁷⁵ Parson, Public Policy, 494-495.

¹⁷⁶ M. Painter och J. Pierre red., Challenges to state policy capacity (New York: Palgrave Macmillan, 2005); Parson, Not just steering but weaving.

Figur 7-2 Kapacitetstriangeln



Källa: Painter och Pierre, 3.

Den teoretiska ansats som formats utifrån begreppet policykapacitet utgår gemensamt från institutioner som den centrala undersökningsenheten. Utifrån det angreppssättet skapas och behålls policykapacitet på två vis. Den ena, som riktar blicken mot förhållandet inom organisationen, identifierar professionella medarbetare, finansiella resurser och en kontinuitet inom verksamheten som centrala aspekter när det kommer till att formulera och implementera policy. Den andra tar fasta på utbytet mellan staten och samhället, där policykapacitet nås genom lyhördhet.¹⁷⁷

För den offentliga verksamheten har policykapacitet blivit ett alltmer viktigt begrepp i och med den uppmärksammade governancedoktrinen. Dror menade t.ex. att staten behövde förändras i takt med utmaningar uttrycka i formen av instabilitet, osäkerhet och fluktuation. För att hantera dessa osäkerhetsmoment krävs förbättrad kapacitet vad gäller att styra morgondagens förvaltning. I de mest extrema synsätten förminskas dock statens policykapacitet radikalt, beroende på att sjunkande statligt utrymme.¹⁷⁸

Policylärande och nya trender inom policyforskning

Betydelsen av policylärande kan sägas ha två delvis skilda innebörder. I en av dessa traditioner menas att policylärande handlar om att justera policys mål och tekniker utifrån erfarenheter av tidigare policyåtgärder och ny information. Den andra definitionen har en mer extern inriktning och betraktar policylärande som en ansats där beslutsfattare reagerar på förändringar i den omkringliggande miljön och utifrån detta genomför lämpliga policyförändringar.¹⁷⁹ 1992 lade Bennet och Howlett fram förslaget att detta koncept består av tre underliggande varianter: *”learning about organizations, learning about programs and learning about policies.”*¹⁸⁰ Det förstnämnda syftar explicit på lärande inom förvaltningen som kan leda till förändringar inom organisationer. Den andra delen, om

¹⁷⁷ Painter och Pierre, 10.

¹⁷⁸ Se klassificering av olika governancetyper i Tabell 7-1; Parson Challenges to state policy capacity, 46; Painter och Pierre, 13.

¹⁷⁹ C. J. Bennet och M. Howlett, “The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change”, Policy Sciences, Vol. 25, (1992), 276-277.

¹⁸⁰ Ibid., 289.

program, får ett bredare omfång och inkluderar hela policynätverket kring programmet där policylärande får resultat av att programmet förändras. Litteraturen framhåller även att vissa villkor existerar för framgångsrikt policylärande. Grundläggande är naturligtvis en önskan om att vilja lära sig, dvs. förmågan att inom en organisation kunna ta till sig nya idéer eller aktuell forskning samt att i allmänna ordalag kunna reagera på samhällsförändringar. Vikt får också läggas vid hur eventuella nya idéer är formade och om de bedöms kunna vara av relevans för beslutsfattarna.¹⁸¹

Teorier som utgår från policyprocessen har ofta ett systemperspektiv. Genom att studera olika aktörers roll i processen kan emellertid värdefull kunskap fås samtidigt som en mer logisk koppling till den regionala arenan erhålls. Meltsner framhåller den entreprenöriella policyanalytikern som den mest lämpliga stereotypen. Denna karaktäriseras av både hög analytisk och politisk skicklighet. Meltsner menar att entreprenören förenar dessa dimensioner.¹⁸² Mintroms begrepp policyentreprenör har en delvis annan utgångspunkt. Han syftar inte explicit på aktörer inom förvaltningen utan menar individer som ”*seek to initiate dynamic policy change.*”¹⁸³ Detta gäller oavsett deras formella hemvist. I sin forskning visar Mintrom att policyentreprenörer verksamma på regional nivå påverkade utfallet av policyprocessen i form av förändring av lagstiftning på skolområdet.¹⁸⁴

7.2.2 Governance

Mycket av den mest aktuella forskningen som är särskilt relevant ur ett policyperspektiv ryms inom termen *governance*. Olika teoretiker på området har pekat på att begreppet i sig består av flera olika perspektiv, däribland new public management (NPM) och multilevel governance (MLG).¹⁸⁵ Sammantaget handlar detta om ansatser som kan anläggas för att analytiskt kunna studera samhällsliga förändringsprocesser. Governance regionala dimension framstår tydligast i MLG men även teoribildningen kring NPM innehåller beaktansvärt stoff.

Begreppet *governance* har sitt ursprung i 1980-talets förändrade uppfattning om hur staten skall styras. På så sätt kan detta betraktas som en reaktion mot den tidigare förhärskande termen *government*, som utifrån ett uppifrån-ned perspektiv beskriver hur samhället drivs och styrs. Rhodes menar att *governance* innefattar hur dagens samhällsutveckling sker medan andra teoretiker inte drar sig för att hävda att *governance* respektive *government* är varandras motsatser. Pierre och Peters har uppfattningen att *governance* innebär reflektioner kring hur samhälle och ekonomi styrs samt hur kollektiva mål nås. Centralt i distinktionen mellan *government* och *governance* är hur det förstnämnda begreppet innefattar hur samhället drivs framåt genom politiska beslut. *Governance* å sin sida erkänner att flera aktörer är delaktiga i samhällsutvecklingen, staten är endast en av dessa, vilket resulterat i att dess minskade mandat lett till att man får inrikta sig på att tillsammans med andra samhällsaktörer, styra och inte driva utvecklingen. En vanligt förekommande uppfattning är att *governance* innefattar en form av kritik mot den traditionella synen på

¹⁸¹ A. S. Huqube och H. Mohammed red., *International Development Governance* (CRC Press, 2005).

¹⁸² A. J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy* (Berkeley: University of California Press, 1976).

¹⁸³ M. Mintrom, “Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, (1997), 739.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ R. A. W. Rhodes, “The new governance: governing without government”, *Political Studies*, Vol. 44, (1996); P. Björk, G. Bostedt och H. Johansson, *Governance* (Lund: Studentlitteratur, 2003).

statsmakten, sprungen ur de moderna staternas förändrade roll. I den meningen är governance både ett analytiskt perspektiv samtidigt som den empiriskt belagda forskningen representerar något av ett paradigmskifte¹⁸⁶ En skillnad noteras också mellan i vilket språk termen används. I Västeuropa handlar governance i huvudsak om hur flera olika aktörer har involverats i samhälleligt beslutsfattande medan man i USA i huvudsak koncentrerar sig på den faktiska styrningen av samhället.

Som anledning till framväxandet av governancedoktrinen framhålls flera omständigheter som inträffat i många av västvärldens länder. 1980-talet innebar finansiella svårigheter för många stater där governance blev en metod för att försöka lösa problemet, t ex genom att använda sig av privata intressenter och organisationer för att utföra offentliga åtaganden i förhoppning om att effektivisera verksamheten. Under Thatcher och Reagans era etablerades också på allvar en ny ideologisk inriktning med större tilltro till marknaden. Med liberaliseringen som skedde uppstod uppfattningar om att den politiska förmågan att styra och kontrollera trots allt var begränsas. Botemedlet blev följaktligen en minskad politisk styrning och en effektivisering av statliga åtaganden. Även den mycket diskuterade globaliseringen kan betraktas utifrån ett governanceperspektiv.¹⁸⁷

Governance kan konkretiseras. Två av föregångarna inom teoribildningen hävdar i en gemensam publikation att governance uttrycks genom fyra aktiviteter:

1. Formulering av gemensamma prioriteringar för samhället
2. Sammanhang
3. Styrning
4. Ansvar

Det första steget är möjligtvis det mest grundläggande. Här innefattas också governments traditionella roll då staten förmodligen är den enda som klarar av att artikulera gemensamma samhälleliga mål. Den första aktiviteten består såtillvida av den demokratiska mekanismen där majoritetens vilja formuleras. Den andra går vidare med samhällets gemensamma prioriteringar och inbegriper att dessa måste vara konsekventa och koordinerade. Även här har staten en viktig roll då denna är den centrala aktören för att tillgodose sådana krav. Särskilt viktigt blir det när mål och prioriteringar kan ses som konkurrerande. Den tredje delen, styrning, handlar om hur samhället bäst skall styras för att nå de tidigare formulerade målen. Vanligen har detta åstadkommit genom reglering, direkta åtgärder eller stöd. Här återfinns emellertid den stora förändringen som governance medfört då styrning och implementering idag inkluderar aktörer både från marknaden och olika nätverk. Marknaden har visat sig vara användbar när effektivitetsmål är centrala medan nätverk är viktiga aktörer när flera parter är involverade i genomförandet. Avslutningsvis krävs också att de aktörer som står bakom de ursprungliga prioriteringarna även kan ställas som ansvariga. Det är ett grundläggande problem när icke-statliga aktörer deltar.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Rhodes; Pierre och Peters, *Governance, Politics and the State*; Björk, Bostedt och Johansson.

¹⁸⁷ Stycket bigger på kapitel 3 I Pierre och Peters, *Governance, policies and the state*.

¹⁸⁸ J. Pierre och B. G. Peters, *Governing complex societies* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 3-5.

Om denna indelning tillåts utgöra governances fyra faktiska förlopp blir nästa steg att välja en tänkbar ansats för att analysera relationen däremellan, där centrala aktörer, processer och resultatet problematiseras. Central forskning på området har identifierat fem varierande modeller som utgångspunkt. Skillnaden mellan de olika ansatserna ligger i att de beaktar olika förfaringssätt i hanteringen av policy samtidigt som de härstammar ur olika ideologier. I mångt och mycket kan de fem betraktas som stereotyper även om det i flera fall går att exemplifiera respektive modell med länder där strukturen går igen. En överblick presenteras i Tabell 7-1.

Tabell 7-1 Governancemodeller

	Centrala Aktörer	Process	Resultat	Land-exempel
Étatistisk	Staten.	Staten utgångspunkt för policyprocessen. Input kan komma från partier men kontrolleras i hög grad inom statens organisationer. Ett teknokratiskt beslutsfattande råder.	Samtidigt som detta ger en stark stat kan denna lätt bli förblindad av makt, få svårigheter att reagera på ekonomiska och samhälleliga förändringar samtidigt som koordineringen inom förvaltningen kan bli underordnad.	Frankrike
Liberal-demokratisk	Staten och betydande aktörer som staten låter delta i policy-skapandet.	Staten är utgångspunkt för policyprocessen men en tävlan från olika sociala grupper vilka vill framföra sin sak, råder. Ett symbiotiskt förhållande mellan stat och samhälle präglar.	Policyskapandet grundas av ett fåtal grupper där ett antal betydelsefulla aktörer dominerar. Detta ger anpassningssvårigheter samt en obalanserad utveckling.	
Statscentrerad (korporatistiska inslag)	Staten och centrala aktörer, ex. partier, som staten låter delta. Dessa ges ofta ett betydelsefullt manöverutrymme.	Staten har en central roll men andra samhällsaktörer deltar i stor utsträckning. Beslutsfattande medför förhandling mellan olika grupper.	Utfallet av denna modell beror på hur relationen mellan stat och samhälle tar sig uttryck. Staten kan ses som omgärdad av ett starkt civilt samhälle vilket på ett institutionaliserat sätt deltar och formar resultatet.	Skandinavien, Japan
Den holländska skolan	Alla samhällsaktörer med större inflytande. Förutsätter starka organisationer.	Formellt beslutsfattande är av mindre vikt. Statens målformulering är av visst betydelse men annars fattas de reella besluten bland nätverk och partnerskap.	Karaktäriseras av goda kvalitéer avseende resursmobilisering vilket ger hög grad av måluppfyllelse. Dock är medverkan från många samhällssegment begränsad.	Holland
"Governance utan government"	Härstammar från den publika/privata	Är informell och tar plats inom nätverk. Beslutsfattandet präglas	Ger effektiv governance från de deltagande nätverken.	

	sektorn. Staten är ingen avgörande aktör.	av detta och målet är ofta att sträva mot konsensusuppgörelser.		
--	---	---	--	--

Källa: Bygger på kapitel två i Pierre och Peters, *Governing complex societies*.

Som framgår ordnas stereotyperna delvis utifrån vilket auktoritet och betydelse man erkänner staten. Omfånget sträcker sig från den étatistiska, med statsmakten som central aktör, till ”governance utan government” som helt domineras av aktörer från den privata sektorn. Den andra intressanta aspekten rör statens förmåga att inhämta information. Här är förhållandet det omvända; den étatistiska modellen har mindre koppling till övriga samhället medan ”governance utan government” står för det motsatta. Betraktar man de båda dimensionerna som nödvändiga för ett effektivt statligt styre förefaller den statscentrerade varianten ge en väl avvägd kompromiss. Den skapar möjligheter att upptäcka samhällsliga problem samtidigt som staten har tillräckligt stort handlingsutrymme för att åtgärda den identifierade bristen.¹⁸⁹

Den statscentrerade modellen, vilken författarna bl.a. återfinner som verksam i Skandinavien, har korporatistiska inslag. Traditionellt syftar korporatism på en formaliserad form av samarbete där näringslivets olika grenar samt intressegrupper tillåts få inflytande över statens styre. Inriktningen aktualiserades på nytt under 1970-talet, framförallt tack vare Philippe Schmitter's forskningsinsats. Schmitter kategoriserade ett antal länder i två undergrupper; samhällskorporatism och statskorporatism. Den förstnämnda gruppen, vilket författaren tydligast återfann vara verksam i Sverige, Schweiz, Holland, Norge och Danmark, karaktäriserades av en organisation per sektor, vilken var erkänd av statsmakten och innehar en monopolställning i relation till staten. Statskorporatism å sin sida exemplifierades med situationerna i dåtidens Portugal, Spanien, Brasilien och Chile och innebar en metod för att förhindra deltagande i den politiska processen och för att begränsa det civila samhället; detta genom endast tillåtandet av statligt kontrollerade organisationer. I motsats till korporatism står pluralism som kännetecknas av ett föreningsliv som består av mångfald och differentiering.¹⁹⁰

New public management

Under governance kan NPM inordnas som ett specifikt analysperspektiv. NPM ses enklast som ett antal nya angreppssätt som har utformats för att hantera den offentliga organisationsmodellens tillkortakommanden. Tänkandet har hämtat stora influenser från den privata sektorn och bygger i hög grad på idealet om effektivitet. En av NPM:s främsta teoretiker har utkristalliserat sju doktriner från inriktningen

1. Hands on professional management in the public sector.
2. Explicit standards and measures of performance.
3. Greater emphasis on output control.
4. ... disaggregation of units in the public sector,

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ P. Schmitter, ”Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, (1974).

5. ... greater competition in the public sector (to this may be added actual privatisation).
6. ... private sector styles of management.
7. Greater discipline and parsimony in resource use.¹⁹¹

NPM:s centrala bidrag till den offentliga förvaltningen får anses vara ansträngningen att applicera erfarenheter från den privata sektorn. Ambitionen, dvs. skapandet av en mer prestationsbaserad kultur med informativa indikatorer syftar till att blottlägga problem och ge en förbättrad effektivitet inom organisationen. En annan av NPM:s hävdade fördelar är att medborgarna själva lättare kan få information om hur effektiv förvaltningen ter sig. Användandet av indikatorer möjliggör jämförelse, både vertikal och horisontell samt mellan olika länder. Därtill har perspektivet även inneburit att fler vetenskapliga discipliner intresserat sig för den offentliga verksamheten. Detta har stärkt möjligheten att formulera mer adekvata teorier.¹⁹²

Multilevel governance

Pierre och Peters framhåller att MLG baseras på en särskild typ av relation mellan flera institutionella nivåer. Grundtanken som man uttrycker är: ”... *in MLG, actors, arenas, and institutions are not ordered hierarchially but have a more complex and contextually defined relationship.*”¹⁹³ Ett centralt begrepp är här “embedded” där lokala och regionala aktörer anses vara omfamnade av högre nivåers lagar, regler och resurser. Det hindrar emellertid inte dessa aktörer från att normalt agera utefter sina intressen, även på globala arenor då ett betydande handlingsutrymme vanligen återstår. Baserat på dessa utgångspunkter grundar sig inte MLG på ett synsätt där man betraktar statens olika delar utifrån en stuprörmodell. Istället betraktas det utifrån olika institutionella nivåer utan att för den delen framställas som hierarkiskt.¹⁹⁴

Andra teoretiker har valt att separera på två huvudsakliga typer av MLG. Uppdelningen har gjorts utifrån följande frågeställningar:

- Skall jurisdiktionen formas utifrån geografiska eller problemmässiga faktorer?
- Skall jurisdiktionen samla kompetens eller skall ett funktionellt perspektiv anläggas?
- Skall jurisdiktionen begränsas till antalet eller skall det tillåtas spridas?
- Skall jurisdiktionen formas för att vara solitt eller tillåtas vara mer flexibelt?¹⁹⁵

Besvaras samtliga frågor med det förstnämnda alternativet blir utfallet federalism. Genom att identifiera denna maktfördelningsprincip som en variant av MLG möjliggörs att

¹⁹¹ C. Hood, ”A public management for all seasons”, *Public Administration*, Vol. 69, (1991), 4-5.

¹⁹² J. Rabin, red., 815; L. E. Lynn, “The new public management: How to transform a theme into a legacy”, *Public Administration Review*, Vol. 58, (1998).

¹⁹³ Pierre och Peters, *Governing complex societies*, 83.

¹⁹⁴ Pierre och Peters, *Governing complex societies*, 83-84.

¹⁹⁵ L. Hooghe och G. Marks, “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance”, *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, (2003), 236.

följande kritik mot perspektivet kan anläggas: "[MLG have a] *paradoxical focus on government rather than governance.*"¹⁹⁶

En för governance mer aktuell beskrivning fås genom att i samtliga fall besvara de fyra frågorna med de sistnämnda alternativen. Detta koncept rör sig över flera territoriella skalor där jurisdiktionen är mer problemorienterad. Resultatet för varje medborgare blir att ett stort antal olika offentliga organ tillsammans står för den allmänna servicen. Empiriskt kan man notera att den här typen av governance är frekvent både på regional och lokal nivå och den kan brytas ned till den offentliga verksamhet som bl.a. syftar till att erbjuda: skolor, elektricitet-, vatten- och gasförsörjning. På högre territoriell nivå återfinns man likartade strukturer med andra offentliga uppgifter. Ett karaktäristiskt drag bland denna MLG är att den ger upphov till överlappande jurisdiktioner och situationer där aktörer kan agera autonomt för att lösa allmänna problem eller producera allmännyttiga varor och tjänster. Ett annat poängterbart förhållande är att den här typen av MLG ofta kan inrymmas i det tidigare alternativet, dvs. federalism. Karaktäristiskt är dock att den här governancemodellen är anpassad utifrån särskilda policyfrågor vilket anses ge en bättre flexibilitet. På så sätt drivs den av fråga till fråga. Det medför att en jurisdiktions omfattning, beslutsfattande och implementeringsprocess snabbt kan förändras.¹⁹⁷

Pierre och Peters anstränger sig för att avgränsa begreppet genom att lista aspekter som normalt förs fram som dimensioner av MLG men som man själv menar är felaktiga. Författarna hävdar exempelvis att synsättet inte utgörs av mellanstatliga relationer utan istället består av en större flora av olika aktörer, både offentliga och privata. Därutöver hävdar även de att MLG inte skall visualiseras i formen av någon hierarkisk ordning. Istället medför avsaknaden av en tydlig auktoritet att ad hoc-lösningar som skiljer sig beroende på frågan är frekventa. En annan central dimension som författarna identifierar är att MLG är ett synsätt som fokuserar på process och utfall samtidigt som det ignorerar struktur.

Tre förskjutningar av offentlig makt och kontroll förs fram som exempel på hur MLG tar sin form. Utgångspunkter för samtliga exempel är nationalstaten. Det första avser spridning av makt uppåt, till internationella sammanslutningar. Det är en trend som pågått sedan andra världskrigets slut och vilken har medfört att stater avgett delar av sin suveränitet till både mellanstatliga och överstatliga sammanslutningar. Förklaringen är att världssamfundet i högre utsträckning ställts mot regionala eller globala utmaningar, ett särskilt exempel återfinns på handelssidan där avregleringar medfört ökade krav på koordinering. Den andra maktförskjutningen beskriver hur den regionala och lokala nivån fått ett ökat utrymme. Flera av västvärldens stater har successivt decentraliserat befogenheter. Det har både sitt ursprung i en ökad urbanisering, vilket medfört att städers handlingsutrymme ökat, samtidigt som den tidigare expansionen av offentlig service framförallt utförts på lägre nivåer. Den tredje förändringen rör hur mycket av tidigare offentliga åtaganden som idag åligger organisationer och privata aktörer. Även detta har varit en märkbar strömning i västvärlden och den kan exemplifieras genom att hänvisa till de utförsäljningar av statliga bolag som genomförts.¹⁹⁸

Litteraturen avdelar särskilt utrymme till att diskutera den regionala nivån situation utifrån en governancemodell. Pierre och Peters betonar att regioner fått ökad betydelse i EU:s

¹⁹⁶ A. Smith, "Studying multi-level governance: Examples from French translations of the structural funds", *Public Administration*, Vol. 20, (1997), 725.

¹⁹⁷ Hooghe och Marks, 237-240.

¹⁹⁸ Pierre och Peters, *Governance, Politics and the State*, kap 4.

särskilda regionalpolitik. Utifrån ett europeiskt perspektiv kan man notera många institutionella förändringar som påverkat den regionala nivån. Ofta har syftet varit att identifiera naturliga områden med mål om att föra en mer aktiv utvecklingspolitik. Ett intressant forskningsbidrag på temat är Reigners artikel beträffande förhållandet i Frankrike där ökat lokalt självstyre gett upphov till en mer naturlig form mellan olika institutionella nivåer. Ett ömsesidigt beroende har tydliggjorts, istället för en stel hierarki.¹⁹⁹

Governance och tillväxt

För att ge uttryck för en uppskattning av länders governance används ofta termen *good governance* vilket är ett urvalskriterium för bl.a. IMF och Världsbanken att utse lämpliga mottagarländer av lån och stöd. Konceptet riktar exempelvis in sig på att stater har en effektiv offentlig sektor, ett oberoende rättsväsende, pluralism och respekt för den demokratiska lagstiftande processen och försumbar korruption.

I ett intressant bidrag, ursprungligen publicerat 1996, diskuterar Mancur Olson tänkbara förklaringar till länders skillnader i välstånd. Han finner två huvudsakliga dimensioner. Den första avser länders olika förutsättningar vad gäller resurstillgång, medan den andra rör hur bra policys och adekvata institutioner länder har. Olson problematiserar de tänkbara förklaringarna och når följande slutsats:

*If what has been said so far is correct, then the large differences in per capita income across countries cannot be explained by differences in access to the world's stock of productive knowledge or to its capital markets, by differences in the quality of marketable human capital or personal culture... The only remaining plausible explanation is... mainly due to differences in the quality of their institutions and economics policies.*²⁰⁰

Olson vidimerar sin uppfattning både via empiriskt stöd samt via logiska tankeexperiment. Ett exempel på detta är när författaren avskriver kultur som en förklaringsfaktor till ekonomisk framgång. Genom att peka på den stora ekonomiska skillnaden mellan Hong Kong, Taiwan respektive Kina, Västtyskland respektive Östtyskland samt Sydkorea respektive Nordkorea anser sig Olsen ha bevisat att kulturella förutsättningar är en variabel utan förmåga att förklara variationen. Författarens poäng är att fattigare länders institutioner saknar kapaciteten att agera objektivt utan att ta hänsyn till särintressen samtidigt som produktion och handel försvåras av den förda ekonomiska politiken.²⁰¹

Som diskuterades tidigare används ofta indikatorer hämtade från "good governance" vid kvantifiering av governance och dess olika delar. Vanligen anammas olika rankningar av länder utifrån nämnda aspekter. Både Business Environmental Risk Intelligence (BERI) och International Risk Guide (ICRG) är sådana exempel. I en studie där man bl.a. tagit fasta på indikatorer från dessa index, mer specifikt sådana som mäter kvalitén i länders förvaltning, frånvaro av korruption i statsapparaten och infrastrukturella status, visar sig goda värden på dessa samvariera med ekonomisk tillväxt. Utfallet är signifikant och innefattar i det närmaste 100 länder. I slutsatserna av studien betonar författarna vikten av

¹⁹⁹ Pierre och Peters, *Governing Complex Societies*; H. Reigner. "Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government", *Policy & Politics*, Vol. 29, (2001).

²⁰⁰ S. Knack red., *Democracy, governance & growth* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003), 47.

²⁰¹ *Ibid.*, 47.

effektiva politiska institutioner, framförallt med tanke på att de grundlägger äganderätten.²⁰²

7.2.3 Regionalism

Regionalism är en ideologi som förordar en självständighet för statens regionala nivå samt en geografisk närhet mellan medborgarna och deras valda representanter i politiska församlingar.²⁰³ Regionalismen vann ett stort politiskt inflytande under 1950-talet fram till början av 1970-talet, i samband med grundandet av den europeiska kol- och stålunionen och den efterföljande Europeiska gemenskapen. En andra våg av regionalism uppstod under mitten av 1980-talet och sammanföll med en ökad globalisering av ekonomierna och en ökad betydelse för regionerna, både för regioner inom nationsgränserna och för regioner som sträcker sig mellan flera nationer.

Regionalism manifesteras genom en strävan efter att öka den regionala autonomi, vilket innebär en decentralisering av ansvar och inflytande från centrala statsmakter till mer regionala styrelseformer. I detta avsnitt diskuteras den varierande graden av regional autonomi och några centrala argument för och emot regional autonomi redovisas. I Sverige har regionalismen även format en politisk strävan att förstora de regionala enheterna. Utvecklingen mot en regionförstoring i Sverige kommer därför även beröras.

Regional autonomi

Graden av decentralisering i olika stater kan kategoriseras med hjälp av deras konstitution. De mest decentraliserade länderna bland EU 27 är de federala staterna Tyskland, Belgien, Österrike. Konstitutionen i dessa stater garanterar de regionala styrelserna makt och befogenheter på centrala politiska områden. I enhetsstaterna däremot har den centrala staten i varierande grad delegerat makt, status, befogenheter och ansvar till den regionala nivån. Till skillnad mot den federala staten sker delegeringen genom normal lagstiftning och förordning, som kan ändras genom beslut av den centrala makten.

I praktiken kan den politiska makten i regionerna vara större i en enhetsstat än i en federal stat. Graden av regional autonomi består av flera dimensioner som inte låter sig fångas i en enkel kategorisering av staternas konstitution. Det finns olika metoder för att rangordna staternas grad av regional autonomi.²⁰⁴ En metod är att studera hur stor andel av landets skatteintäkter och offentlig konsumtion som kontrolleras av de regionala organen. Sverige har en relativt hög grad av *fiskal decentralisering*, vilket betyder att en stor andel av de totala offentliga inkomsterna utgörs av lokala och regionala skatter (32 procent). Sveriges decentraliserade finansiella struktur ger även en relativt låg grad av *fiskal centralisering*, där den nationella nivåns andel av de totala offentliga intäkterna är lägre än många andra enhetsstater (49 procent). Sverige har även en hög grad av *finansiell autonomi*, eftersom 65 procent av de offentliga utgifterna spenderas på lokal eller regional nivå.²⁰⁵

De fiskala måtten indikerar således att Sverige har en hög grad av regional autonomi. Men dessa mätmetoder tar inte hänsyn till att staten kan kontrollera användningen av de offentliga medlen genom öronmärkning av statliga transfereringar till kommunerna och lagstiftning om hur de lokala offentliga verksamheterna ska bedrivas. Lagar och förordningar reglerar nivån på den service som kommunerna ska erbjuda. Barnomsorg och

²⁰² Ibid.

²⁰³ Nationalencyklopedin

²⁰⁴ Se t ex. Lijphart, 1984

²⁰⁵ Se Canaletta m fl, 2004, s. 80

skola är två exempel på central styrning av kommunala verksamheter i Sverige. Specialdestinerade pengar från staten är förenade med detaljregleringar om exempelvis maximal taxa i förskolan och mer lärarresurser i skolan. Staten kan alltså via detaljerad lagstiftning styra hur de regionala inkomsterna ska användas och hur statens transfereringar till kommunerna ska användas.

Graden av regional autonomi är således en komplex frågeställning, vilket skapar metodologiska svårigheter vid jämförelse mellan olika länder. Det finns dock ett antal allmängiltiga teoretiska argument för och emot regional autonomi:

- ökad effektivitet,
- ökad demokrati,
- ökad tillväxt

Den ökade effektiviteten motiveras av att lokala eller regionala beslutsfattare har bättre kunskap om behov och produktionsförutsättningar i den specifika regionen än nationella beslutsfattare.²⁰⁶ Det kan även hävdas att en decentralisering ökar konkurrensen mellan regionerna och därmed förbättras effektiviteten i ekonomin.²⁰⁷ Decentralisering kan leda till en ökad variation mellan regionerna, vilket är effektivt eftersom det därmed sker en anpassning till regionernas varierande förutsättningar och invånarnas prioriteringar.²⁰⁸

Ett vanligen framfört motargument är att decentralisering medför minskade stordriftsfördelar i den offentliga produktionen. Många tjänster inom den offentliga sektorn har höga fasta kostnader i form av infrastrukturinvesteringar och utbildning. Om inte dessa investeringar samordnas kommer de totala kostnaderna öka.²⁰⁹ Det kan även bli svårare att koordinera verksamheterna i de olika regionerna. Kompetenser för olika verksamheter måste byggas upp i varje region. Det är en uppenbar risk att det skapas en överlappning av kunskap mellan regioner eller att vissa uppgifter riskerar hamna mellan två stolar.²¹⁰ Effektiviteten kan även hämmas av politiska blockeringar eller korruption när beslutsfattandet flyttas ned till en lokal nivå.

Det finns således argument som talar både för och emot en ökad effektivitet vid en ökad regional autonomi.

Ett regionalt självstyre kan öka medborgarnas inflytande eftersom de politiska beslutsfattarna verkar på en lägre nivå. Detta kan vara en viktig demokratisk förbättring. Närheten mellan politiker och medborgare kan resultera i större öppenhet, ökat politiskt deltagande och en större tillit till de demokratiska institutionerna.²¹¹ Närheten kan å andra sidan även skapa informella band mellan folkvalda politiker och särintressen på orten, vilket kan ge en grgrund för mindre öppenhet och begränsat ansvarsutkrävande.

En ökad internationell konkurrens i produktionen av varor och tjänster på en marknad med internationell handel driver fram ett förändringstryck hos företag. En lönsam produktion kräver en hög grad av specialisering, produktutveckling och profilering mot särskilda kundgrupper. Det kräver i sin tur att de lokala och regionala samhällena snabbt kan

²⁰⁶ Musgrave, 1959

²⁰⁷ Tiebout, 1956

²⁰⁸ Oates, 1972

²⁰⁹ Prud'homme, 1994

²¹⁰ Breton, 1983

²¹¹ Putnam, 1993

anpassas till den specialiserade och föränderliga produktionen. En hypotes är att självständiga regioner är bättre på att skapa förutsättningar för en dynamisk region att anpassa sig till den internationella konkurrensen. Det är i synnerhet lokala arbetsmarknadsfrågor, infrastruktur samt forskning och utbildning som den regionala politiken kan hantera på ett mer följsamt sätt än centraliserade organ. En effektiv och välfungerande samverkan mellan näringsliv, forsknings- och utbildningsinstitutioner och den regionala politiken kan vara avgörande för regionens konkurrenskraft.²¹²

Ett motargument som framförs i den svenska debatten är att Sverige är ett litet land. En regionalisering av exempelvis forsknings- och utbildningspolitiken riskerar leda till suboptimala satsningar. En regional arbetsmarknadspolitik kan minska arbetskraftens rörlighet mellan regioner, eftersom regionerna har svaga motiv att stödja emigration från den egna regionen. Om och på vilket sätt en ökad regional självständighet påverkar tillväxten är således oklart. Det är en empirisk fråga.²¹³

Regionförstoring

Ett annat uttryck för regionalismen är en geografisk utvidgning av befintliga regionala politiska styrelseformer. I Sverige har regionförstoring aktualiserats i takt med att de funktionella regionernas storlek och betydelse har ökat. En större funktionell region med ökad arbetspendling och nya bostäder kan skapa ett behov av en större administrativ region för att samordna den politiska styrningen. Vi skiljer således mellan den funktionella regionen som utgår från arbetskraftens rörelsemönster och den administrativa regionen som utgår från den politiska styrningen.

Den teoretiska bakgrunden är att sammanslagningar av kommuner kan öka effektiviteten i tillhandahållandet av kommunal offentlig service och investeringar, genom exempelvis utnyttjandet av skalfördelar och internalisering av positiva externa effekter mellan olika kommunala förvaltningar.

Det finns två huvudsakliga orsaker till att de funktionella regionerna växer. En stor funktionell region ger upphov till en stor arbetsmarknad. När det finns en stor arbetsmarknad har arbetsgivare lättare att finna anställda med rätt kompetens. Arbetstagarna kan å sin sida välja mellan fler yrkesinriktningar vilket ökar deras utvecklingspotential. Arbetsgivare och arbetstagare samlas därför i de stora funktionella regionerna och dessa regioner upplever en större tillväxt. Den andra orsaken till de växande funktionella regionerna är att de har bättre förutsättningar att genomföra strukturomvandlingar. Nya verksamheter etableras där det finns tillgång till arbetskraft, medan friställd arbetskraft vid nedlagda verksamheter lättare kan omskolas till nya sysselsättningar. De stora regionerna blir därför mer livskraftiga över tiden.

Den politiska strävan att geografiskt utvidga de regionala politiska organen kan tolkas som en anpassning till de växande funktionella regionerna. Historiskt har det funnits en politisk strävan att utöka kommungränser och andra administrativa regioner. Kommunreformerna i Sverige under 1950 och 1960-talen utökade kommunernas geografiska storlek. Den aktuella utredningen från Ansvarskommittén (SOU 2007:10) föreslår att dagens landsting utökas geografiskt och benämns regionkommuner.

²¹² t ex Viale & Etkowitz, 2005

²¹³ Se ITPS 2008:004

En central motivering till att utöka primärkommunernas geografiska område är att förbättra den kommunala servicen. Kommunen tillhandahåller utbildning, beslutar om infrastrukturinvestering och kollektivtrafik. Dessa tjänster är nödvändiga för att göra regionen till en attraktiv bostadsort och för att möjliggöra företagens produktion av varor och tjänster. En kommunsammanslagning kan öka effektiviteten i kommunens tjänsteutbud. För det första kan kostnader för administration och byggnader minska i förhållande till verksamhetens omfattning i skolor och vårdinrättningar, vilket gör att mer resurser kan fördelas till åtgärder som höjer kvaliteten. För det andra kan investeringar i infrastruktur samordnas för att nå en större samlad nytta för samhället. Små kommuner kan ha mindre intresse av att göra infrastrukturinvesteringar som gynnar andra kommuner. Den effektivare kommunala servicen kan i sin tur öka företagens effektivitet och vinster, och därmed gynna den regionala tillväxten.²¹⁴ Utifrån ett ekonomisk-geografiskt perspektiv kan förstorade kommuner medföra att efterfrågan på varor och tjänster koncentreras till en sammanhållen lokal marknad. En större befolkning och en större efterfrågan på den lokala marknaden lockar nya företagsetableringar till kommunen och ökar utbudet och mångfalden på varor och tjänster.

Trots argumenten som talar för större kommuner, så är kommunsammanslagningar för närvarande inte en dominerande utveckling i Sverige. Sammanslagning av kommuner är en komplicerad process, där flera kommunala centralorter måste komma överens om hur resurserna ska fördelas. Istället kan regionförstoringen gestaltas genom ökat samarbete mellan flera kommuner och satsningar på infrastruktur som stödjer ökad pendling mellan kommunerna.

²¹⁴ Barro och Sala-I-Martin, 1992