

## INNEHÅLL

Sammanfattning	s.2
Tillväxtpolitisk återblick	s.2
Tillväxtpolitiken idag	s.3
Institutionell förankring	s.5
Policy-diskussion	s.6
Källor	s.8

# En samlad tillväxtpolitik?

Jon Pierre

Göteborgs universitet  
December 2004

*I Sverige har tillväxtpolitikens mål, instrument och institutionella förankring gått igenom stora förändringar under de två senaste decennierna. Idag förefaller tillväxtpolitiken befinna sig i en fas, där tillväxt som politiskt mål är högprioriterat men där det finns olika uppfattningar om vad som bör ingå i tillväxtpolitiken.*

*Det förefaller också som om den successivt vidgade definitionen av tillväxtpolitikens mål och medel har lett till att Regeringskansliets insatser för att bidra till detta mål är mindre samordnade än tidigare. För att bli effektiv måste tillväxtpolitiken ha en tydlig sammanhållning och samordning av olika insatser, även om dessa insatser sker inom skilda policyområden. Om tillväxtpolitiken inte är samlad – med vilket menas att den inte är samordnad och har ett sådant huvudmannaskap att risken finns att olika tillväxtpolitiska åtgärder motverkar varandra – försvagas effekterna av olika program och åtgärder.*

## Välkommen som läsare av *Tillväxtpolitisk utblick, en ny publikation från ITPS*

Som komplement till våra mer omfattande rapporter och korta nyhetsbrev finns efterfrågan på korta, tematiska artiklar om aktuella och tillväxtrelevanta frågor. Med *Tillväxtpolitisk utblick* vill vi tillgodose det behovet.

Avsikten är att skapa ett nytt och aktuellt forum för tillväxtpolitiska frågor. *Tillväxtpolitisk utblick* ska ha nyhetsvärde, ge nya vinklar på kunskap, vara av intresse för nyckelpersoner inom olika ämnesområden och ha stor relevans för den tillväxtpolitiska agendan i Sverige.

Artiklarna är skrivna av våra egna analytiker och ibland av särskilt inbjudna. Innehållet speglar ITPS omvärldsanalys och projektverksamhet i Sverige och i utlandet. De teman vi tar upp kan variera, liksom källor. Därmed kommer vi också rikta oss mot olika läsare för olika nummer.

Artiklarna förhandsgranskas av personer med fackkunskap utan att för den skull ha vetenskapliga ambitioner. För att hålla hög kvalitet och relevans vill vi uppmuntra till dialog med läsare och intressenter.

Synpunkter och förslag på teman är alltid välkomna för att utveckla en så bra och läsvärd produkt som möjligt.

Välkommen att kontakta redaktör *Anders Östhol* på e-postadress: [anders.osthol@itps.se](mailto:anders.osthol@itps.se)

### **För kostnadsfri prenumerationskontakt:**

*Marianne Löfgren*, [marianne.lofgren@itps.se](mailto:marianne.lofgren@itps.se)

## Sammanfattning

Tillväxtpolitiken har under de senaste åren fått ett alltmer vidgat fokus. Idag diskuteras t.ex. företagsbeskattning, förmögenhetsskatt, miljöpolitik, småföretagsstöd, integration och högre utbildning allt oftare utifrån ett tillväxtperspektiv. Men denna breddning av tillväxtpolitiken kan, något paradoxalt, leda till en försvagning av politiken eftersom insatserna sprids ut över många sektorer.

Förändringen under 1990-talet, från en högskattepolitik och en måttligt interventionistisk industripolitik mot en skattesänkingspolitik och en mer marknadskonform näringspolitik, har förändrat grunden för tillväxtpolitiken. Under 1990-talet har denna politik fått som ledmotiv att staten bör undanröja hinder för ekonomisk tillväxt,

## Tillväxtpolitisk återblick

Centrala frågor i artikeln är: kan vi idag tala om en samlad svensk tillväxtpolitik och i så fall vilken institutionell förankring har den?

I början av 1990-talet skedde en grundläggande omsvängning i tillväxtpolitiken. Fram till dess hade tillväxtpolitiken utgått från Keynes doktrin som satte statens stabiliserande och konjunkturutjämnande roll främst. Enligt denna doktrin hade staten en central roll att spela. Makroekonomiska instrument skulle användas för att genom efterfrågestyrning balansera fluktuationer i konjunkturcykeln.

Den Keynesianska typen av tillväxtpolitik dominerade under stora delar av efterkrigstiden. Ännu i den tillväxtproposition som regeringen lämnade till riksdagen i februari 1991 (prop. 1990/91:87) understryks att politiken syftar till att underlätta arbetslivets förnyelse. Man diskuterar också "stabiliseringsåtgärder", liksom betydelsen av offentliga satsningar på infrastruktur och högre utbildning. Sveriges framgångsrika ekonomiska historia uppvisar ett stort antal exempel på synergier; Ericssons samarbete med Televerket, ASEAs samarbete med Vattenfall, SAAB:s samarbete med flygvapnet, för att nämna några exempel. Tillväxtpolitiken motiveras inte sällan av vad man ser som marknadsmisslyckanden. Närings- och tillväxtpolitikens uppgift är att korrigera dessa misslyckanden.

Denna tillväxtpolitiska doktrin övergavs i väsentliga delar i början av 1990-talet. När den borgerliga regeringen tillträdde hösten 1991 menade man i regeringsförklaringen att näringspolitikens

inklusive en översyn av regelverket för små och medelstora företag. Skillnaden mellan denna nya tillväxtpolitik och den bukett av industripolitiska och skattepolitiska åtgärder som, tillsammans med en aktiv närings- och regionalpolitik tidigare utgjorde grunden för de tillväxtbefrämjande åtgärderna, är påtaglig.

Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att idag göra en fördjupad studie av den svenska tillväxtpolitikens inriktning, organisation och institutionella förankring. Därför har ITPS anlitat Jon Pierre, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet för att skriva denna artikel. Noteras kan att AMS inte ingår i studien eller har varit föremål för någon intervju.

primära uppgift är att "undanröja hinder för tillväxt". Denna formulering har sedan blivit något av ett tillväxtpolitiskt mantra under 1990- och 2000-talet. Brytningen med den tidigare typen av tillväxtpolitik är tydlig. Man ställer sig tveksam till vilken aktiv roll staten kan spela för att stärka den ekonomiska utvecklingen, och menar att den viktigaste roll politiken kan fylla är att undanröja hinder för de tillväxtskapande krafterna. Dessa hinder antogs i hög grad utgöras av offentliga regler avseende småföretag och nyföretagande och politiken fick därför en ny riktning. Om tillväxtpolitiken tidigare motiverats av marknadsmisslyckanden, syftade nu politiken till att lösa politikmisslyckanden.

Den mer långsiktiga tillväxtpolitiska utmaningen som började framträda i början av 1990-talet var globaliseringen och penningpolitikens minskade betydelse inom finanspolitiken. Det är förstärkt omöjligt att ange något specifikt datum då globaliseringen infann sig för det svenska näringslivets räkning. Svensk industri, framför allt storföretagen, har alltid varit exportberoende och har lärt sig att anpassa sig till växlande prisnivåer på internationella marknader. Men globalisering definierad som den typ av internationell ekonomi som uppstått i kölvattnet på avregleringarna av kapital- och finansmarknaderna kan för svensk tidkommande dateras till det tidiga 1990-talet. Globaliseringen skapade möjligen en osäkerhet om var Sveriges långsiktiga konkurrensfördel låg, och om förmågan att anpassa sig till den nya konkurrenssituation som globaliseringen medfört. Det svenska kostnadsläget har ibland inne-

**“High road”-politiken understryker stora offentliga satsningar på forskning och utvecklingsstöd, stöd till innovationssystem, satsningar på kvalificerade utbildningar, stöd till omskolning samt utfasning av personalintensiva industrier med lågt eller måttligt förädlingsvärde.**

**Tillväxtpolitikens insatser idag är i betydligt högre grad framtidsorienterade än vad näringspolitiken var under 1970- och 1980-talen. Politiken idag ägnar också mycket mindre uppmärksamhet åt industriell strukturomvandling än i den tidigare politiken.**

burit att svenska företag långsiktigt inte kan konkurrera i arbetskraftsintensiva sektorer som delar av tillverkningsindustrin. Konkurrensfördelen ligger snarare i kunskapsintensiva verksamheter som FoU och produktutveckling.

Det svenska näringslivets konkurrensfördel har länge legat i kunskapsintensiva sektorer. Tillverkningsindustrin flyttas till en del till de baltiska staterna, till de nya medlemsstaterna i EU eller till Asien (Affärsvärlden, 2004; jfr. Sölvell m.fl., 1991). Som ett resultat av marknadskrafter och konkurrensbetingelser har Sverige således följt en “high road”-strategi i den internationella konkurrensen, d.v.s. konkurrensfördelen anses ligga i verksamheter med hög kunskapsnivå och högt förädlingsvärde, kopplat till god infrastruktur, god utbildning och social stabilitet (Betcherman, 1996; ITPS, 2004). “High road”-politiken understryker stora offentliga satsningar på forskning och utvecklingsstöd, stöd till innovationssystem, satsningar på kvalificerade utbildningar, stöd till omskolning samt utfasning av personalintensiva industrier med lågt eller måttligt förädlingsvärde. Detta innebär att tillväxtpolitiken blir en sam-

manvävning av flera olika politikområden, främst utbildnings- och forskningspolitik, arbetsmarknadspolitik, infrastrukturfrågor och stöd till innovationsprocesser. Det ställer i sin tur höga krav på politisk och administrativ samordning.

Skiftet i tillväxtpolitiken under 1990-talet reser flera väsentliga frågor om dagens tillväxtpolitik. Tillväxtpolitikens insatser idag är i betydligt högre grad framtidsorienterade än vad näringspolitiken var under 1970- och 1980-talen. Politiken idag ägnar också mindre uppmärksamhet åt industriell strukturomvandling än den tidigare politiken. Till viss del kan detta motiveras med att omstruktureringen av den svenska industrin idag kommit långt, och att dagens situation därför är mindre krävande i dessa avseenden än tidigare. Men även med hänsyn till detta är en väsentlig fråga hur den nu implementerade tillväxtpolitiken ska kunna garantera en långsiktigt hållbar tillväxt. För att klara detta mål är behovet av utbildningsinsatser, kanske även strategisk arbetskraftsinvandring, sannolikt områden som kommer att kräva större uppmärksamhet de närmaste åren.

## Tillväxtpolitiken idag

I vilken utsträckning kan vi tala om en samlad tillväxtpolitik idag? Med “samlad tillväxtpolitik” bör avses en politik som kännetecknas av tre egenskaper.

För det första kräver en “samlad tillväxtpolitik” en policy som är gemensam för de åtgärder som implementeras under rubriken “tillväxtpolitik”. Denna policy bör finnas i något officiellt dokument, och aktörerna inom den tillväxtpolitiska sektorn bör vara väl förtrodda med grunddragen i denna policy. För det andra förutsätter en “samlad tillväxtpolitik” att det finns tydliga ansvarsförhållanden. Inom organisationsteori talas om “principen om enhetsbefäl”, som säger att det inte får finnas konkurrerande huvudmän för en och samma verksamhet. Ett samlat huvudmannaskap – alltså någon som entydigt äger tillväxtpolitiken – är en förutsättning för att politiken ska få en långsiktig och tydlig linje. För det tredje bör det finnas mekanismer för samordning inom tillväxtpolitiken för att den ska anses “samlad”. Givet tillväxtpolitikens sektorsövergripande karaktär blir samordningen av tillväxtbefrämjande åtgärder extra viktig. Många bedömare menar att statens kapacitet att genomföra reformer i allt högre utsträckning handlar om att koordinera statliga organs verksamheter inom olika områden.

Detta torde i särskilt hög grad vara fallet inom tillväxtpolitiken.

Ett stort antal myndigheter – t.ex. Socialdepartementet, Högsköleverket, Kommerskollegium och Migrationsverket – bedriver verksamheter som indirekt påverkar tillväxten, men det är inte alls lika självklart att de är en del av tillväxtpolitiken. De organ som är direkt involverade i tillväxtpolitiken är t.ex. Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Nutek och VINNOVA; deras program, beslut och åtgärder syftar direkt till att stärka tillväxten.

Det finns idag inte konsensus om vilka politiska mål eller aktörer som ingår i, eller borde ingå i, tillväxtpolitiken. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet står för en syn på tillväxt som betonar inte bara ekonomisk tillväxt utan också en miljömässigt hållbar utveckling, regional balans och integration. I de “tillväxtsamtal” som regeringen hade med företrädare för näringslivet, kommuner, landsting och fackliga organisationer under hösten 2003 och början av 2004 var det framför allt fyra teman som diskuterades: integration, etik, ohälsa och skatter. Detta bygger på en bred definition av tillväxt och tillväxtpolitik. Samtidigt finns det säkert de som vill

**På grund av att tillväxtmålet är så mångdimensionellt leder det till att snart sagt samtliga 300 myndigheter på olika sätt bedriver verksamhet som kan relateras till tillväxtpolitiken. Risken att fokus i tillväxtpolitiken förloras är uppenbar.**

**Finansplanen 2004 är det mest aktuella och övergripande policy-dokumentet för tillväxtpolitiken.**

inkludera infrastruktur, innovationsbefrämjande åtgärder, högre utbildning och forskning, strukturomvandling och sunda offentliga finanser som komponenter i tillväxtpolitiken. Dessa områden betonas både i regeringsförklaringen från september 2003 och i den finansplan som regeringen lade fram våren 2004 (prop. 2003/04:100). Dessutom inkluderas i dessa dokument längre avsnitt om ohälsa och arbetslöshet, som dels är kostbara för den offentliga sektorn och dels innebär att ett stort antal individer inte deltar i arbetsmarknadens tillväxtskapande process. Rent generellt brukar innehållet i övergripande policy-dokument vara en återspeglning av preferenserna bland de aktörer som står bakom policyn, och det kan finnas anledning att tro att den socialdemokratiska regeringens ganska breda definition av tillväxtbegreppet är influerad av samarbetspartier i riksdagen.

Om vi, trots denna komplexitet och bredd vad avser tillväxtpolitikens mål, försöker sammanfatta de viktigaste dragen i tillväxtpolitiken träder följande bild fram. Det övergripande målet är naturligtvis tillväxt, men detta mål ges en vid definition och innefattar hållbarhet, regional balans och integration. På grund av att tillväxtmålet är så mångdimensionellt leder det till att snart sagt samtliga 300 myndigheter på olika sätt bedriver verksamhet som kan relateras till tillväxtpolitiken. Risken att fokus i tillväxtpolitiken förloras är uppenbar.

Några av tillväxtpolitikens huvudsakliga medel (utan att rangordna) är:

- **Infrastrukturell modernisering.** Cirka 130 miljarder satsas mellan 2003 och 2015 på olika typer av infrastrukturella projekt.
- **Fler individer i arbete** genom olika projekt syftande till att korta ner sjukskrivningstiden.
- **Utbildning och forskning.** Sveriges konkurrensfördel ligger i kunskapsintensiva sektorer och för att denna konkurrensfördel ska konsolideras och exploateras krävs stora satsningar på högre utbildning och forskning.
- **Innovation och strategiskt företagsstöd.** Steget från forskning via prototyper till massproduktion underlättas genom stöd till utveckling av innovationssystem, såddfinansiering och liknande strategiskt, framtidsorienterat företagsstöd. Under hösten 2004 inrättade regeringen ett Innovationspolitiskt råd för att samordna insatserna på detta område.
- **Miljöteknik.** Så gott som samtliga moderna industristater eftersträvar en tillväxt som fö-

renar ekonomisk utveckling med starka miljökrav. Detta skapar en marknad för processer och tekniker som möjliggör en hållbar ekonomisk utveckling.

- **Välfärd.** Tillväxten ska vara såväl miljömässigt som socialt hållbar. Välfärdsprogram är en grund för tillväxt; "trygghet och utveckling är varandras förutsättningar" (prop. 2003/04:100, sid. 22).
- **Regelförenkling och förbättrad företags-service.** Framför allt inom Näringsdepartementet och Nutek bedrivs idag ett relativt omfattande arbete för att förbättra offentliga myndigheters service till företag.

Dessa utgör de viktigaste tillväxtpolitiska medlen och instrumenten, men listan gör inte anspråk på att vara en fullständig redovisning av dessa instrument.

Finansplanen 2004 är det mest aktuella och övergripande policy-dokumentet för tillväxtpolitiken (prop. 2003/04:100). Den socialdemokratiska regeringen har alltså inte lagt fram någon särskild tillväxtpolitisk proposition för riksdagen, utan finansplanen anges som det samlade tillväxtpolitiska dokumentet. Här listas de viktigaste tillväxtpolitiska målen och de instrument som finns tillgängliga för att nå dessa mål. Politiken är brett definierad och innefattar åtgärder inom de flesta departements ansvarsområden. Däremot är tillväxtpolitiken inte definierad som en värdegrund, d.v.s. att alla regeringsförslag ska utvärderas med avseende på hur de påverkar tillväxten, inom Regeringskansliet.

En observatör menar att ett generellt problem i tillväxtpolitiken är att den borde bedrivas som en utbudspolitik, men att den idag utformats i hög grad som en efterfrågepolitik. En utbudsriktad tillväxtpolitik syftar till systemförändring, främst vad det gäller skatter och incitament för privat företagsamhet, för att stimulera tillväxtskapande processer och ekonomisk utveckling. En efterfrågeinriktad politik, å andra sidan, är baserad i åtgärder som syftar till att stödja t.ex. regioner eller potentiella företagare. Tillväxtpolitiken bör ha inslag av såväl utbuds- som efterfrågekaraktär för att bli så effektiv som möjligt. Men den svenska tillväxtpolitiken har en tendens att försöka reducera risker snarare än att premiera risktagandet; stöd utgår till företagare med olika social bakgrund eller till företag som söker etablera sig på exportmarknader, men eftersom skattesystemet inte gynnar risktagande blir systemeffekten av tillväxtpolitiken att den leder till riskreducering snarare än till att belöna risktagandet. Denna typ av tillväxtpolitik kan bli kontraproduktiv eftersom den stödjer företag som



**En mer fokuserad tillväxtpolitik som primärt syftar till att stärka de tillväxtskapande processerna i samhället efterlyses av ISA, Nutek och VINNOVA.**

kan sakna långsiktig livskraft, samtidigt som den inte belönar risk.

Det övergripande ansvaret för tillväxtpolitiken ligger hos Finansdepartementet som ansvarar för statsbudgeten, som är det mest centrala samordnande instrumentet inom Regeringskansliet. Finansdepartementet handlägger också frågor inom skattepolitiken och den ekonomiska politiken. För konkreta förslag för ökad tillväxt finns det samordningsmekanismer inom Regeringskansliet, men man har inte skapat några särskilda samordningsinstrument för den tillväxtpolitik som bedrivs idag.

I en gemensam rapport från Nutek, ISA och VINNOVA (*Vår syn på tillväxt*, Nutek, 2004a) kritiserar de tre myndigheterna tillväxtpolitiken. Politiken anses vara alltför generell; den är i hög grad inriktad på makroekonomiska faktorer som t.ex. skatter, och ägnar för lite uppmärksamhet åt att förbättra förutsättningarna för privata företag. Enligt rapporten borde tillväxtpolitiken ta sin utgångspunkt i företagen och de problem man där står inför. Som ett exempel på den roll tillväxtpolitiken borde spela lyfts finansiering av utvecklingsprojekt fram. Marknaden har visat sig ovillig eller oförmögen att lösa detta problem, och ifrån Nuteks sida skulle man gärna se att staten tog ett större ansvar för sådan finansiering.

Den offentliga politiken borde i betydligt högre grad syfta till att skapa gynnsamma betingelser för företag och nyföretagande. En mer fokuserad tillväxtpolitik som primärt syftar till att stärka

de tillväxtskapande processerna i samhället efterlyses av myndigheterna.

Rent generellt söker de tre myndigheterna återinföra korrigeringar för marknadsmisslyckanden i näringspolitiken. 1990-talets fokusering på regelförenklningar har inte visat upp resultat och kan ha inneburit att väsentliga synergieffekter mellan offentlig och privat sektor har gått förlorade. Mest uttalat är detta på innovationsområdet, med kopplingar till högre utbildning och forskning, men också till såddfinansiering och tillhållande av riskkapital.

Tillväxtpolitiken vilar på en teori som säger att tillväxt skapas både genom offensiva åtgärder som exempelvis stöd till innovationssystem, såddfinansiering till nya företag och avregleringar, men även mer defensiva åtgärder som syftar till att slussa arbetslösa och långtidsjukskrivna tillbaka in på arbetsmarknaden. Det innebär att politiken blir påtagligt heterogen och att den därmed faller under flera olika organs huvudmannaskap. Därmed ökar också behovet av samordning. Situationen kompliceras ytterligare av att skiftande politiska prioriteringar påverkar definitionen av olika politiska och administrativa projekt. Många myndigheter tenderar att klä gamla förslag i tillväxttermer, eftersom detta förbättrar möjligheterna för att få finansiellt stöd för olika verksamheter. Även om tillväxtpolitiken inte är en officiell värdegrund inom Regeringskansliet, så kommer på det här sättet olika satsningar att legitimeras genom deras påstådda positiva effekter på tillväxten.

## **Institutionell förankring**

Det ökade kommunala engagemanget på näringspolitikens område har skett successivt och kulminerade under 1990-talet när försöksverksamheterna med regionala institutionella förändringar och regionala tillväxtavtal inleddes. Dessa syftade till att göra utvecklingspolitiken mer förankrad i regionen. Tillväxtpolitiken har en tydlig institutionell dimension, men det råder delade meningar om hur denna dimension ska utformas. På regional nivå framhålls närhet och regionala nätverk som oerhört betydelsefulla för tillväxten. På central nivå understryks att tillväxtpolitiken i allt väsentligt är en nationell angelägenhet, och därför ses gärna att statens politik förs ut till regionerna och kommunerna.

Länsstyrelsens uppdrag definieras i hög grad geografiskt; de ska implementera regeringens politik på länsnivå. Skilda huvudmannaskap gör

att länsstyrelsen får problem med samverkan med regionala aktörer. Resultatet blir att regional tillväxtdynamik inte integreras med olika statliga åtgärder (Nutek 2003). Förhållandet mellan centralmakten å ena sidan och kommuner och regioner å den andra kan ses som en vertikal dimension, men det finns också en horisontell dimension, som är av betydelse för att förstå tillväxtpolitiken – förhållandet mellan departement och myndigheter. Ett antal myndigheter är idag – direkt eller indirekt – involverade i tillväxtpolitiken. Ser vi först till Regeringskansliet är det av naturliga skäl Näringsdepartementet och Finansdepartementet, som är de huvudsakliga aktörerna. Men man kan också se Socialdepartementet (ohälsöfrågor, social välfärd) och Justitiedepartementet (lagstiftning) som delaktiga i tillväxtpolitiken.

**En stor del av förklaringen till att så många nyckelaktörer menar att en samlad tillväxtpolitik saknas kan sannolikt relateras till de skilda synsätten på vad som bör vara tillväxtpolitikens fokus och inriktning.**

**Såväl bland departementen som bland andra myndigheter och inom näringslivsorganisationer ser man brister i samordningen av tillväxtpolitiken.**

Bland fackdepartementen är det, som nämnts tidigare, framför allt Näringsdepartementet som driver tillväxtpolitiken. Den departementsreform 1999 som skapade det nya "superdepartementet" Näringsdepartementet innebar att arbetsmarknads-, kommunikations- samt delar av inrikesdepartementen slogs ihop med Näringsdepartementet. Denna reform gav förutsättningarna för en samlad tillväxtpolitik; inom det nya departementets ram kunde regelförenkling och strategiskt företagsstöd samordnas med integration och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se Ds 1999:32).

Graden av samordning – såväl i termer av att formulera policy som i det operativa arbetet – är avsevärt högre på myndighetsnivå än på departementsnivå. VINNOVA och Nutek, men också ISA, har idag ett starkt nätverk och det förefaller finnas en hög grad av samsyn mellan dessa tre myndigheter avseende statens roll för ekonomisk utveckling och tillväxt, behovet av och inriktningen på en tydlig policy samt operativa strategier. I *Vår syn på tillväxt*, en rapport som publicerades 2004 av Nutek, ISA och VINNOVA, presenterar de tre myndigheterna en

gemensam programplattform för tillväxtpolitiken (Nutek, 2004a). I Näringspolitik för en hållbar ekonomisk tillväxt (Nutek, 2004b) formulerar Nutek en policy i sex punkter för att stärka tillväxten. Detta signalerar en tydlig tillbakagång till en pro-aktiv roll för staten. En sådan roll förutsätter en samlad tillväxtstrategi.

En stor del av förklaringen till att så många nyckelaktörer menar att en samlad tillväxtpolitik saknas kan sannolikt relateras till de skilda synsätten på vad som bör vara tillväxtpolitikens fokus och inriktning. För myndigheterna är en pro-aktiv statlig näringspolitik en väsentlig del av tillväxtpolitiken. Näringsdepartementet lägger stor vikt vid regelförenklingar. Denna inriktning skiljer sig från myndigheternas inriktning på att korrigera för marknadsmisslyckanden. Inriktningen på regelförenklingar innebär snarare fokus på politikmisslyckanden. Det finns anledning att ifrågasätta förhållandet mellan de problem som företagen står inför å ena sidan och de politiska insatser som syftar till att stärka näringslivet å den andra.

## Policy-diskussion

Det finns avslutningsvis anledning att ifrågasätta om vi har en samlad tillväxtpolitik idag. Såväl bland departementen som bland andra myndigheter och inom näringslivsorganisationer ser man brister i samordningen av tillväxtpolitiken. Det råder ingen brist på politiska initiativ för att främja tillväxten. Men tillväxtfrågorna ligger idag under flera departement samt Statsrådsberedningen som har till uppgift att samordna frågor som är gemensamma för departementen. Den här organisatoriska ordningen tycks ha flera inbyggda problem. Finansdepartementet är – inom tillväxtpolitiken såväl som inom de flesta politikområden – det tongivande departementet, men förlitar sig i första hand på makroekonomiska strategier och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att stimulera tillväxten. Näringsdepartementet har en närmare koppling till myndigheterna inom tillväxtpolitiken, men detta departement är fortfarande fragmenterat i de tre departement (arbetsmarknads-, kommunikations- och näringsdepartementen) som låg till grund för skapandet av "superdepartementet". Dessutom måste Näringsdepartementet på grund av utgiftstaket mobilisera resurser för nya tillväxtpolitiska projekt inom existerande utgiftsram, vilket på myndighetsnivå är ett påtagligt problem.

Finansplanen ger en översiktlig sammanställning av de viktigaste tillväxtpolitiska målen, men överraskande få nyckelaktörer verkar känna till att finansplanen är ett tillväxtpolitiskt policydokument. Det är talande att ledande personer på myndighetsnivå inte säger sig känna till något övergripande, tillväxtpolitiskt policydokument. De mål som anges i finansplanen har med andra ord inte kommunicerats tydligt bland tillväxtpolitikens nyckelaktörer.

Tillväxtpolitiken som leds av regeringen och Regeringskansliet ska ses som regeringens instrument för att förverkliga denna politik. Men vi har också sett att ett ökande antal myndigheter och ämbetsverk idag har uppgiftsområden av stor tillväxtpolitisk betydelse. Och vi har konstaterat att det på regional nivå aktivt initieras och drivs processer med stor tillväxtpotential. Det kan diskuteras huruvida avsaknaden av ett samlat policydokument som är känt utanför Regeringskansliet och en huvudansvarig myndighet kan ha negativa konsekvenser i form av motsägelser och oklara ansvarsområden.

De politiska och institutionella oklarheter som kännetecknar stora delar av tillväxtpolitiken – vad aktörer inom departement, myndigheter och näringslivet uppfattar som ett oklart huvudman-

naskap och otydlig övergripande policy – förklaras i hög grad av den breda definitionen av tillväxtpolitikens mål och medel. En slagkraftig tillväxtpolitik förutsätter att ett antal departement driver frågor med likartade målsättningar inom sina respektive policyområden. En sådan utspridning av tillväxtpolitiken förutsätter, paradoxalt nog, ett starkt centrum. Finansdepartementet är det departement som har den tydligaste samordnande funktionen, medan åtgärder på de näringspolitiska, utbildningspolitiska, forskningspolitiska, handelspolitiska, infrastrukturpolitiska och arbetsmarknadspolitiska områdena handhas av respektive departement.

Samtidigt driver myndigheterna, ofta med stor energi, såväl krav på en tydligare policy som på specifika åtgärder. Det förvånar knappast att samordningsproblemen blir stora och att många aktörer har svårt att se den större tillväxtpolitiska bilden.

## Källor

Betcherman, G. (1996), "Globalization, Labour Markets and Public Policy", i R. Boyer och D. Bache (eds), *States Against Markets: The Limits of Globalization* (London: Routledge).

Ds 1999:32, Utveckling och delaktighet – agenda för Näringsdepartementets tillväxtpolitik.

Eliasson, G. (1984), "The Micro-Foundations of Industrial Policies", i A. Jacquemin (ed), *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy* (Oxford: Oxford University Press).

ITPS (2004), *Näringslivets internationalisering: Effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU* (Stockholm: ITPS). Rapport nr A2004:014.

Krauss, E. S. och J. Pierre (1993), "Targeting Resources for Industrial Change", i R. K. Weaver och B. A. Rockman (eds), *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, D. C. The Brookings Institution).

Källström, Anders (2004), *Tillväxten har en regional logik* (Göteborg: Västsvenska Handelskammaren).

Logan, John R. och Harvey L. Molotch (1987), *Urban Fortunes* (Berkeley, CA: University of California Press).

Molotch, Harvey L. (1976), "The City as a Growth Machine", *American Journal of Sociology*, 82:309-30.

Niklasson, Lars (2004), "Regionala tillväxtavtal – Ny politik på ny vetenskaplig grund" (Stockholm: KTH Infrastruktur).

North, Douglass A. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press).

Nutek (2003), *Nationell samordning för regional utveckling*. Slutrapport (Stockholm: Nutek, R 2003:13).

Nutek (2004a) (tillsammans med ISA och VINNOVA), *Vår syn på tillväxt!* (Stockholm: Nutek).

Nutek (2004b), *Näringspolitik för en hållbar ekonomisk tillväxt* (Stockholm: Nutek).

Painter, Martin och Jon Pierre (eds) (2004), *Challenges to Policy Capacity* (Basingstoke: Palgrave).

Pierre, Jon (1992), *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken: Sveriges lokala politiska ekonomier* (Stockholm: SNS Förlag).

Pierre, Jon (1996), *Effektivt kommunalt näringslivsarbete: Mot en ny näringspolitisk modell?* (Stockholm: Svenska Kommunförbundet).

Pierre, Jon och Sara Schütt (2004), "Regionalisering och ekonomisk utveckling: Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik", i Lennart Nilsson (red), *Perspektiv på Västra Götalandsreformen* (Göteborg: CEFOS), kommande.

Regeringens proposition 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt.

Sölvell, Örjan, Ivo Zander och Michael E. Porter (1991), *Advantage Sweden* (Stockholm: Norstedts).

Weaver, R. Ken (1985), *The Politics of Industrial Change* (Washington, D. C.: The Brookings Institution).

## Intervjuer

Bengtsson, Ulf, budgetchef, Finansdepartementet, 10 maj 2004.

Birksten, Wille, politisk sakkunnig, Näringsdepartementet, 5 maj 2004.

Eriksson, Per, generaldirektör, VINNOVA, 14 maj 2004.

Fölster, Stefan, chefsekonom, Svenskt Näringsliv, 6 maj 2004.

Halvarsson, Sune, tf. generaldirektör, Nutek, 13 maj 2004.

Lennartsson, Emma, politiskt sakkunnig, Statsrådsberedningen, 5 maj 2004.

Nygårds, Peter, bankdirektör, Föreningssparbanken, 28 maj 2004.

Petersson, Christer, politiskt sakkunnig, Näringsdepartementet, 3 maj 2004.

## Tillväxtpolitisk utblick

AKTUELLT OM TILLVÄXTPOLITIK

En skrift från ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier.  
Utkommer med 10–20 nr per år, citera oss gärna men ange källan.  
ISSN 1652-7879. Ansvarig utgivare: Sture Öberg.

FÖR YTTRELIGARE INFORMATION,

KONTAKTA: Jon Pierre

TEL: +46 31 773 12 46

E-POST: jon.pierre@pol.gu.se

I REDAKTIONEN: Anders Östhol

TEL: +46 8 456 67 44

E-POST: anders.osthol@itps.se

Marianne Löfgren

TEL: +46 8 456 67 33

E-POST: marianne.lofgren@itps.se



POSTADRESS ITPS, Studentplan 3,  
SE-831 40 Östersund

BESÖKSADRESS Stockholm: Tegelbacken 4

TELEFON +46 63 16 66 00 E-POST info@itps.se

FAX +46 63 16 66 01 HEMSIDA www.itps.se