

A2004:011

Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?

*Maria Melkersson,
Anne Kolmodin*

Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?

Anne Kolmodin och Maria Melkersson

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
Multitryck i Borås AB 2004

För ytterligare information kontakta Anne Kolmodin eller Maria Melkersson
Telefon 08 – 456 67 43 resp. 063 – 16 66 17
E-post Anne.Kolmodin@itps.se resp. Maria.Melkersson@itps.se

Förord

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick i sitt regleringsbrev för år 2003 uppdraget att påbörja ett utvecklingsarbete om hur det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas. Föreliggande rapport är en slutrapportering av detta uppdrag. Arbetet har utförts av Maria Melkersson (projektledare) och Anne Kolmodin.

Till projektet har en referensgrupp knutits, bestående av Maria Eriksson, NUTEK (Verket för näringslivsutveckling), Roger Henning, Handelshögskolan i Stockholm, Sverker Lindblad, NUTEK och Erik Mellander, IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). ITPS vill tacka gruppen för värdefulla kommentarer under arbetets gång. Dessutom tackar vi Lars Olof Persson och Tomas Hanell på Nordregio för att ha delgett ITPS sin klassificering av lokala arbetsmarknader.

Stockholm, maj 2004

Sture Öberg,
Generaldirektör

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Inledning.....	11
3	Den regionala utvecklingspolitiken	13
3.1	Politiken och dess mål	13
3.2	De horisontella målen	15
3.3	Målets konsistens	16
4	Begrepp	19
4.1	Enkel uppföljning och kvalificerad uppföljning	19
4.2	Effektutvärdering	20
4.3	SMART-kriterierna	24
4.4	Lokala arbetsmarknadsregioner och regionfamiljer	26
5	Förslag på indikatorer som analysunderlag.....	29
5.1	Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring	32
5.2	Befolkningsutveckling	37
5.3	Kompetensförsörjning.....	38
5.4	Arbetsproduktivitet, försörjningsförmåga och tillväxt.....	40
5.5	De reguljärt sysselsatta och övriga.....	42
5.6	Arbetskraft och arbetslöshet.....	45
5.7	Näringslivets struktur och dynamik	48
5.8	rAps	52
5.9	Sammanfattning	53
6	Instrument för regional utveckling, deras uppföljning och utvärdering.....	55
6.1	A – Regionala hänsyn	55
6.2	B – Samverkan för regional utveckling	60
6.2.1	B I – Kapitalförsörjning.....	60
6.2.2	B II – Programlagda utvecklingsprojekt.....	65
6.2.3	B III – Stöd till kommersiell service	66
6.3	C – Generella stimulansåtgärder	66
7	Uppföljning och utvärdering i en regional utvecklingspolitik	67
	Referenser.....	71
	Bilaga.....	75

1 Sammanfattning

ITPS har i sitt regleringsbrev för år 2003 erhållit följande uppdrag:

”Institutet för tillväxtpolitiska studier skall mot bakgrund av regeringens proposition En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) påbörja ett utvecklingsarbete om hur det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas. En delrapport med förslag på inriktning skall redovisas senast den 31 december 2003. Inför delrapporten skall institutet samråda med Glesbygdsverket när det gäller den del av målet för politikområdet som avser en god servicenivå i alla delar av landet. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 maj 2004.”

Som en följd av löpande diskussioner med Näringsdepartementet har uppdraget kommit att inkludera konkreta förslag på indikatorer för att fånga begreppet ”väl fungerande arbetsmarknadsregioner”.

Det finns behov, både på nationell och på regional nivå, att få ett grundläggande analysunderlag som beskriver utvecklingen i de lokala arbetsmarknadsregionerna. ITPS föreslår därför att både centrala och regionala aktörer får systematiska verktyg till sitt förfogande, och detta i form av enhetliga analysunderlag och övergripande mål. Att ta fram ett analysunderlag med de indikatorer (som föreslås i avsnitt 5) är en relativt enkel uppgift om det görs centralt, men betydligt mer resurskrävande om respektive kommun/LA-region/län ska göra det själv. Med data på olika regionnivåer (kommuner, LA-regioner, regionfamiljer, länen och riket) för exempelvis de fem senaste åren skulle man få en gedigen *gemensam* referensram att arbeta utifrån.

Enligt ITPS bedömning bör de gemensamma indikatorerna även kunna användas dels för att formulera regeringens regionala utvecklingspolitik, dels vara ett underlag för att identifiera specifika regionala utvecklingsproblem eller outnyttjade utvecklingspotentialer. Detta kan då fungera som ett viktigt underlag för regeringens bedömning av resursfördelningen mellan olika regioner inom sektorspolitiken, vilka stödformer man bör använda i olika sammanhang samt för hur omfattande dessa bör vara.

ITPS presenterar en modell med tre olika typer av uppföljnings- och utvärderingsinstrument:

- Regionala hänsyn inom sektorspolitiken följs upp med de indikatorer vi föreslår. En nationell aktör tar fram indikatormaterialet som kan utgöra analysunderlag för länen och en gemensam diskussionsplattform i dialogen mellan regeringen och regionerna.
- Kapitalförsörjning i form av företagsstöd inom utgiftsområde 19 följs upp och effektutvärderas av en nationell aktör. Resultaten av utvärderingarna kan användas för att avgöra den framtida fördelningen mellan olika typer av företagsstöd. Även om dessa stöd troligen kommer att minska i omfattning till

förmån för mer projektinriktade stöd, är de fortfarande principiellt viktiga och dessutom möjliga att utvärdera kvantitativt.

- Programlagda utvecklingsprojekt utvärderas av de regionala aktörerna och då främst genom processnära utvärderingar.

Det allmänna uppföljningsinstrument som föreslås i form av en för alla regioner *gemensam uppsättning indikatorer* för att följa den regionala utvecklingen bör ägas och produceras av en central aktör. Indikatorerna bör vara ett viktigt instrument dels för regeringens politik för regionernas utveckling, dels för regionernas politik och strategi för de egna regionerna. I det senare fallet kan naturligtvis de gemensamma indikatorerna med fördel kompletteras med vissa specifika indikatorer. För vissa län och LA-regioner är fenomen som t.ex. turism och gränshandel av stor vikt. Vissa regioner har stort arbetsmarknadsutbyte med våra grannländer. Det gemensamma analysunderlaget bör vid behov kompletteras på lämpligt sätt.

ITPS föreslår 34 indikatorer, fördelade på följande sju kategorier:

- Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring
- Befolkningsutveckling
- Kompetensförsörjning
- Arbetsproduktivitet, försörjningsförmåga och tillväxt
- De reguljärt sysselsatta och övriga
- Arbetskraft och arbetslöshet
- Näringslivets struktur och dynamik

På basen av dessa gemensamma indikatorer kan en politik byggas där regeringen och regionerna utifrån gemensam kunskap inleder en dialog om innehåll i och utformning av den regionala utvecklingspolitiken. Detta torde vara ett användbart verktyg i exempelvis en vidareutveckling av den förhandlingsmodell som initierats genom de regionala tillväxtavtalen och förs vidare i de regionala tillväxtprogrammen. Dessutom kan ett gediget och enhetligt analysunderlag hjälpa aktörerna att konkretisera vad regionala hänsyn inom sektorspolitiken skulle kunna betyda i praktiken. De gemensamma indikatorerna kan användas av regeringen och regionerna för en generell uppföljning av utvecklingen.

De gemensamma indikatorerna kan användas av regeringen och regionerna för en generell uppföljning av utvecklingen. Med hänsyn till regionala förutsättningar och nationella mål kan problem och möjligheter inventeras. Konkret skulle man exempelvis för en enskild region kunna konstatera att ”trots flera år av särskild fokus mot att öka nyföretagandet och sysselsättning har vår LA-region xx lyckats betydligt sämre än övriga i regionfamiljen” eller ”trots ett beroende av stora arbetsställen i LA-regionen zz klarar vi sysselsättningen bättre än övriga i regionfamiljen”. Sådana slutsatser kan vara ett första steg i att formulera strategier och delmål för framtiden.

På samma sätt blir de mer *effektfokuserade utvärderingarna* av olika enskilda stödformer också verktyg för de olika aktörerna. Staten centralt 'erbjuder' olika instrument för de regionala aktörerna att 'använda' i det regionala utvecklingspolitiska arbetet – t.ex. regionalt utvecklingsbidrag eller sysselsättningsbidrag. Med väl genomförda effektutvärderingar blir det lättare för regeringen att identifiera vilka stödformer som är mest lämpliga. I vissa fall kan utvärderingarna ge såväl regeringen som regionerna information om hur lämpligheten i olika åtgärder kan skilja mellan olika regioner beroende på vilka utmaningar regionen står inför.

Mer generella och även processororienterade utvärderingar av regionala program är framför allt en fråga för den regionala nivån. Syftet med dessa uppföljningar/utvärderingar är i första hand att utveckla de processer som genomförandet av den regionala politiken innebär. Det finns sannolikt en stor spännvidd i hur dessa uppföljningar/utvärderingar bör läggas upp. I några fall är effektutvärderingar kanske möjliga, men i de allra flesta fallen skulle uppföljningar av processer och omedelbara resultat stå i centrum. Det viktiga är att förstå att den regionala variationen är och måste vara stor. I detta arbete finns inga generella utvärderingsmodeller, inte heller några generella utvärderingsindikatorer. En grundläggande ansats är dock att försöka bedöma projekten utifrån deras förmåga att vara med och uppfylla målet om ”**väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner**”.

2 Inledning

Från och med år 2002 finns ett nytt politikområde: den regionala utvecklingspolitiken. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är

”... väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”¹

Regeringens uppdrag till ITPS formuleras enligt följande: ”Institutet för tillväxtpolitiska studier skall [...] påbörja ett utvecklingsarbete om hur det *nya politikområdet Regional utvecklingspolitik* bör följas upp och effektutvärderas”.² Som en följd av löpande diskussioner med Näringsdepartementet har uppdraget kommit att inkludera konkreta förslag på indikatorer för att fånga begreppet ”väl fungerande arbetsmarknadsregioner”.³

I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* fastslås att ”De viktigaste långsiktiga strategierna och instrumenten för den nya politiken skall vara ökad sektorssamordning och *regionala hänsynstaganden inom olika politikområden*.”⁴ I princip all sektorspolitik är ”regional” i bemärkelsen att alla medel slutligen ”hamnar” (mer eller mindre konkret) någonstans i Sverige. Det finns dock som regel inga regionala etiketter på fördelade medel. Därmed är det omöjligt att direkt jämföra politikens satsade resurser på regional nivå, med den allmänna utvecklingen på samma regionala nivå. Även om man skulle finna ”resultat” dvs. att det har ”hänt” något efter en viss insats, är det ytterst svårt att fastställa *vad* som orsakat förändringen. Som regel är det en mängd orsaker som tillsammans ger upphov till ett visst förlopp.

Enligt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* sägs att ”en viktig utmaning för staten är att *öka sin kunskap om olika regioners förutsättningar, möjligheter och behov*”.⁵ Utifrån ITPS granskning av de regionala tillväxtprogrammen, RTP,⁶ är det tydligt att länen⁷ i många fall brister i sin analys av de egna förutsättningarna för tillväxt och regional utveckling. Det finns av allt att döma behov, både på nationell och på regional nivå, att få ett grundläggande analysunderlag som beskriver utvecklingen i de lokala arbetsmarknadsregionerna. Utifrån ett sådant analysunderlag kan en regional analys med probleminventering

¹ Prop. 2001/02:4 (sid. 101, våra kursiveringar).

² Enligt Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Institutet för tillväxtpolitiska studier, m.m. inom Utgiftsområde 24 Näringsliv (rskr. 2002/03:74), våra kursiveringar.

³ Målet med den regionala utvecklingspolitiken inkluderar enligt ovan ”en god servicenivå i alla delar av landet”. Denna del täcks in av Glesbygdsvverkets regleringsbrevsuppdrag för år 2003 (N2002/12180/RUT (delvis) N2002/12302/RUT (delvis)), och berörs inte i föreliggande rapport.

⁴ Prop. 2001/02:4 (sid. 1, våra kursiveringar).

⁵ Prop. 2001/02:4 (sid. 7, våra kursiveringar).

⁶ Se sammanfattning av denna bedömning på ITPS hemsida (www.itps.se) ”*Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen - ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet*”.

⁷ Med ”länen” avses fortsättningsvis (om ej av sammanhanget annat är uppenbart) länsstyrelserna, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan.

och således även en möjlighetsinventering göras. Genom att löpande och systematiskt följa upp olika aspekter i regionerna, kan man bygga upp gedigen kunskap om regionala framgångar, problem och obalanser. Utvecklas landet som helhet i positiv riktning? Försvinner eller förvärras regionala problem? Ökar eller minskar skillnaderna mellan regionerna? Vilka specifika insatser kan behövas i vissa regioner? Idag finns ingen samlad och systematisk uppföljning av länens eller de lokala arbetsmarknadsregionernas utveckling.

ITPS föreslår ett antal basindikatorer för att fånga begreppet ”väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner”. Vidare föreslår ITPS att dessa tas fram av en nationell aktör, för kommuner, lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner), sex regionfamiljer, länen och riket, för ett antal år. Ett analysunderlag utformat på detta sätt skulle utgöra en gedigen grund för länens praktiska arbete. Själva analysen av regionernas möjligheter och utvecklingsstrategier skulle naturligtvis fortfarande göras både centralt och av länen själva.

Föreliggande rapport fokuserar på tre sinsemellan mycket olika delar av den regionala utvecklingspolitiken; regionala hänsyn inom sektorspolitiken, kapitalförsörjning i form av företagsstöd finansierade inom Utgiftsområde 19 (Regional utveckling) och programlagda utvecklingsprojekt. Eftersom delarna är så olika ger de också helt olika förutsättningar till uppföljning och effektutvärdering. ITPS förslag är att:

- Regionala hänsyn inom sektorspolitiken följs upp med ett antal basindikatorer. En nationell aktör föreslås ta fram indikatormaterialet.
- Kapitalförsörjning i form av företagsstöd inom Utgiftsområde 19 följs upp och effektutvärderas av en nationell aktör.
- Programlagda utvecklingsprojekt utvärderas med fördel på regional nivå och då främst genom processnära utvärderingar.

3 Den regionala utvecklingspolitiken

3.1 Politiken och dess mål

Regional utvecklingspolitik är ett nytt politikområde från och med år 2002. Motiveringen för det nya politikområdet är enligt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, att det uppstod en otydlighet kring den tidigare regionalpolitikens syfte liksom en otydlighet kring kopplingen mellan mål och medel.⁸

”Målet för den regionala utvecklingspolitiken skall vara *väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner* med en god servicenivå i alla delar av landet”⁹

Regeringen avser med begreppet *väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner* ”att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner”.¹⁰ Med *hållbar* avser regeringen att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Politiken skall därmed bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i alla lokala arbetsmarknader och således öka den nationella tillväxten.

I departementsskrivelsen ”Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens” (Ds 2000:63, sid. 53) kan läsas följande: ”Målen talar om vad som skall uppnås med den aktuella verksamheten. Kravet att målen skall vara uppföljningsbara kan tillgodoses genom såväl kvantitativa som kvalitativa mål”.

Landstingsförbundet (1996, sid. 63) beskriver målen med den tidigare regionalpolitiken som att ”... den politiska retoriken i målformuleringen har förlorat sitt fotfäste. *Nu saknar målen kopplingar till de styrmedel som regionalpolitiken tillhandahåller.* [...] framstår som angeläget att *ge regionalpolitiken en realistisk uppgift* som underlättar möjligheterna att realisera överordnade nationella politiska mål”. Man har i och med den nya regionala utvecklingspolitiken snarast breddat uppgiften; ett flertal politikområden ska bidra till den regionala utvecklingspolitiken. Dessutom ska politiken gälla hela landet men med anpassning efter olika regioners behov. Faran är här att den politik man formulerar har ett gott syfte men att den blir för ”yvig” – det är till slut ”all” politik som ska bedömas och effektutvärderas. Ett alltför diffust begrepp förlorar sin användbarhet.¹¹

⁸ Prop. 2001/02:4 (sid. 100).

⁹ Prop. 2001/02:4 (sid. 101, våra kursiveringar).

¹⁰ Enligt Prop. 2001/02:4 (sid. 102). Detta är *inte* den gängse tolkningen av en ”väl fungerande arbetsmarknad”. Vi återkommer till detta nedan samt avsnitt 5.6 då matchning på arbetsmarknaden diskuteras.

¹¹ Enligt Ds 1993:78 (sid. 22) har alla politikområden en rumslig dimension men ”regionalpolitiken måste avgränsas för att begreppet skall bli meningsfullt”.

Regeringen säger i budgetpropositionen angående den regionala utvecklingspolitiken att ”de ekonomiska och sociala effekterna bör avläsas i hur väl lokala arbetsmarknadsregioner har utvecklats i termer av främst ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Politikens resultat skall även kunna avläsas i hur väl åtgärderna lyckas uppnå de nationella jämställdhetsmålen.¹² Vad gäller den ekologiska dimensionen bör effekterna stämmas av mot de nationella miljö kvalitetsmålen. Effekterna bör i framtiden vara möjliga att redovisa i förhållande till de statliga insatserna inom politikområdet” (Prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 19, sid. 14). Dessa ord vittnar om orealistiska förhoppningar vad gäller att kunna definiera vad som är regional utvecklingspolitik och vad som är ”vanlig” sektorspolitik, att kunna dela upp gjorda insatser på geografiska områden samt att kunna mäta *effekter* av olika insatser.

I budgetpropositionen finns även orealistiska förväntningar på *tiden* – att man inför budgeten år 2004 ska redovisa *resultat* av den nya regionala utvecklingspolitiken.¹³ I den mån man över huvud taget kan tillskriva en viss politisk insats några effekter, behöver det gå viss tid mellan insats och effektmätning. Man måste beakta svårigheterna med effektmätning, dvs. huruvida det över huvud taget är möjligt att få veta eventuella effekter av en specifik politisk insats. Vedung (1998, sid. 137) uttrycker saken enligt följande: ”Generellt sett är effektproblemet utomordentligt svårlöst, i offentlig politik kanske rentav olösligt.” Vi återkommer till detta med effektmätning och effektvärdering i avsnitt 4.2.

Den gängse definitionen av en väl fungerande arbetsmarknad avser hur människor som söker arbete och företag som söker arbetskraft ska hitta varandra snabbt och ha ett fruktbart utbyte. Detta är vad som allmänt brukar kallas matchning på arbetsmarknaden. I detta ingår dimensioner som att personer som kan arbeta ingår i arbetskraften (det vill säga är beredda att ta ett arbete som erbjuds, om de inte redan har något), att arbetstagarna har ”rätt” utbildning, att de finns på ”rätt” plats och att arbetsgivare och arbetstagare kan hitta varandra relativt snabbt. Det senare underlättas av t.ex. den statliga Arbetsförmedlingen och olika privata arbetsförmedlingar. Målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Uppgifterna för arbetsmarknadspolitiken är att ”snabbt tillsätta lediga platser och öka de arbetslösas anställbarhet genom kompetenshöjande insatser och rörlighetsbefrämjande åtgärder”.¹⁴

Eftersom målet med den regionala utvecklingspolitiken säger att de väl fungerande lokala arbetsmarknaderna även ska vara *hållbara* kommer vi att inkludera lite fler aspekter än vad arbetsmarknadspolitiken gör (se vidare vårt förslag till indikatorer i avsnitt 5). I texten återkommer vissa exempel från uppföljning och utvärdering av åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken. Detta för att politikområdet har ett tydligt uppdrag – i princip att få människor i arbete – och dessutom är ett område som utvärderats i stor omfattning.

¹² Dessa jämställdhetsmål nämns i Prop. 2001/02:4 (sid. 98).

¹³ Prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 19 (sid.14-15).

¹⁴ Prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 19, sid. 23.

3.2 De horisontella målen

Det finns två så kallade horisontella mål som skall integreras i all verksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken; jämställdhet och ekologisk hållbarhet.¹⁵ Jämställdhetsmålen på nationell nivå är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden (se Prop. 2001/02:4 sid. 98). Jämställdhetspolitikens mål innebär en jämn fördelning av makt och inflytande, samma möjligheter till ekonomiskt oberoende, lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Det innebär också lika god tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger, delat ansvar för hem och barn samt frihet från könsrelaterat våld. I det praktiska arbetet används framför allt två metoder för att uppnå målet för jämställdhetspolitiken. Dels är det så kallad mainstreaming, dvs. integrering av könsperspektiv i samtliga samhällsanalyser, dels särskilda insatser för kvinnor.

All politik skall bidra till målet om en hållbar utveckling, vilken omfattar såväl ekonomiska, sociala som ekologiska aspekter.¹⁶ Hållbarhetsperspektivet ska vara vägledande för regeringens politik inom alla områden. Oavsett vilka åtgärder som vidtas skall sammanvägda sociala, ekologiska och ekonomiska bedömningar göras. Hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till hållbar utveckling. Den ekonomiska dimensionen fokuserar på betydelsen av tillväxt i ekonomin.

Den ekologiska dimensionen tar utgångspunkt i regeringens övergripande mål att dagens generation skall lämna över ett samhälle till nästa där de stora miljöproblemen är lösta. En god hushållning med naturresurser, minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter och ett miljödrivet näringsliv utgör väsentliga inslag i en ekologiskt hållbar utveckling. De av riksdagen fastställda femton miljö kvalitetsmålen tydliggör den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Den sociala dimensionen handlar om välfärd, bland annat om behovet av delaktighet, att människor har ett inflytande över sitt vardags- och arbetsliv. Det skall finnas ett brett utbildningsutbud, väl fungerande arbetsmarknader¹⁷ samt en social och kulturell mångfald. Kvinnor och män skall kunna delta och verka på lika villkor och alla människor skall få chans till goda levnadsvillkor.

Målen om jämställdhet är främst formulerade att gälla människors *möjligheter* snarare än vad de i realiteten väljer att göra. Att inte lika många kvinnor och män är sjuksköterskor eller asfaltläggare kan bero på att de ”valt” olika, det behöver inte betyda att de inte har samma möjligheter. Jämställdhetsmålet är därmed inte direkt operationaliserbart dvs. det finns inget enkelt sätt att mäta hur långt ifrån eller nära målet man är. En analys av olika människogrupper skiftande möjligheter i samhället faller långt utanför denna rapportens uppdrag.

¹⁵ Andra ”horisontella” mål som nämns i propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” är sysselsättning, integration och ungdomar (Prop. 2001/02:4, sid. 82).

¹⁶ Prop. 2001/02:4 (sid. 97-98).

¹⁷ Observera alltså att ”väl fungerande arbetsmarknader” som är målet med den regionala utvecklingspolitiken också ingår som en delkomponent i social hållbarhet.

Det man däremot kan göra är att konkret mäta könsskillnader mellan regioner. Ett sätt att sammanfatta könsskillnader är med SCB:s JämIndex, ett index som presenteras på kommunnivå på hemsidan (www.scb.se). I indexet ingår könsskillnader för ett 15-tal variabler t.ex. förvärvsfrekvens, ohälsotal och andel egna företagare. Kommunerna rangordnas (rang 1 till 289) enligt varje variabel och sedan vägs alla ranger samman till ett index som varierar mellan 1 ("bäst" i jämställdhetshänseende) och 100 ("sämst"). De flesta variabler som ingår i Jämindex förändras endast långsamt (t.ex. andel med eftergymnasial utbildning och andel unga vuxna 25–34 år) dvs. det är knappast intressant att följa JämIndex och dra slutsatser av eventuella små rörelser från ett år till ett annat. Via SCB:s hemsida kan man själv konstruera ett JämIndex med andra vikter än de givna. Man kan t.ex. plocka bort variabler ur index, ge andra variabler högre vikt etc.

Kan man mäta ekologisk hållbarhet? Naturvårdsverket (2002, Bilaga 2) har exempel på hur man med indikatorer kan fånga dessa dimensioner. Deras sammanställning innehåller 41 indikatorer. Det är svårt att få något grepp om vilka som är viktigast – alla är troligtvis inte lika viktiga. Problemet med flera av indikatorerna är också att man från ett hållbarhetsperspektiv inte alltid kan bedöma om indikatorerna bör vara så små eller så stora som möjligt. Ett exempel är sjukvårdskostnader (indikator nr. 4b). Höga sjukvårdskostnader kan betyda att man har en sjuk befolkning ("dåligt") men det kan också betyda att man är en rik region som har råd att vårda sina invånare ("bra").¹⁸ Föreliggande rapport kommer inte att vidare kommentera indikatorer för jämställdhet eller ekologisk hållbarhet. För denna typ av indikatorer hänvisas istället till andra aktörer, till exempel de nämnda ovan.

3.3 Målets konsistens

Delarna i målet för den regionala utvecklingspolitiken är inte rangordnade. Man vet alltså inte om "väl fungerande" är viktigare än "hållbara", eller tvärtom. Det finns motstridigheter mellan begreppen "väl fungerande" och "hållbara". Stor rörlighet av människor och varor har effekter på t.ex. miljö och människor i bemärkelsen mindre fritid.

I utredningen *Geografisk rörlighet för sysselsättning och tillväxt* diskuteras i korthet om rörlighet är mål eller medel.¹⁹ Det är uppenbart att maximal rörlighet inte behöver vara ett bra mål och det är problematiskt att mäta sådant som rörlighet när man inte kan hävda att mer är bättre än mindre (eller tvärtom). I den regionalpolitiska utredningen föreslås att ett delmål för den regionala tillväxtpolitiken ska vara ökad rörlighet.²⁰ Detta mål återfinns dock inte i den följande propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

¹⁸ SCB (2003) redovisar i sin rapport några av indikatorerna och deras utveckling under de senaste åren.

¹⁹ SOU 2003:37 (sid. 37).

²⁰ SOU 2000:87 (sid. 277).

Som målet för den regionala utvecklingspolitiken nu är formulerat uttrycker det istället en önskan om något slags ”optimal” rörlighet, där människor rör sig på ett ”optimalt” sätt och i ”optimal” utsträckning. Problemet är att ingen vet vilken denna optimala rörlighet är och därmed kan man inte säga om dagens rörlighet är nära eller långt ifrån denna optimala nivå.

Vissa hävdar att detta med rörlighet ordnar ”marknaden” av sig själv, dvs. de som har sådana arbetsförhållanden, inkomster och värderingar att det är ”lönsamt” att t.ex. pendla långt till sitt arbete kommer att göra detta, andra kommer att avstå. Andra skulle dock hävda att resandet är för litet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att det därmed behöver stimuleras via t.ex. subventionering av pendling. Vissa sådana subventioner finns idag och utökning föreslås bland annat i utredningen *Geografisk rörlighet för sysselsättning och tillväxt* (SOU 2003:37).

Vi kommer inte annat än marginellt att beröra de horisontella målen och mållkonflikter inom den regionala utvecklingspolitiken. Det finns andra aktörer som berör detta på ett genomgripande sätt t.ex. Naturvårdsverket vad gäller ekologisk hållbarhet²¹ och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) vad gäller t.ex. konflikter mellan nationella och regionala tillväxtambitioner (SIKA, 2004).

²¹ Se Naturvårdsverket (2002, 2003).

4 Begrepp

ITPS uppdrag är att föreslå hur den regionala utvecklingspolitiken ska kunna följas upp och effektutvärderas. I detta avsnitt behandlas ett antal begrepp som ligger till grund för det fortsatta resonemanget. Tre centrala begrepp är *enkel uppföljning*, *kvalificerad uppföljning* och *effektutvärdering*. Ett avsnitt presenterar de så kallade SMART-kriterierna, de kriterier som enligt beslut och så långt det är möjligt ska gälla målformuleringar i budgetpropositionen och regleringsbrev.²² Slutligen presenteras begreppen lokala arbetsmarknadsregioner och regionfamiljer.

4.1 Enkel uppföljning och kvalificerad uppföljning

Att följa upp en verksamhet innebär att dokumentera kostnader för verksamheten, vilka personer eller företag som fått ta del av insatsen etc. Om det gäller en typ av arbetsmarknadspolitisk åtgärd riktad till arbetslösa skulle en enkel uppföljning kunna innehålla information om kostnaderna för åtgärden, deltagarnas ålder, deras tidigare utbildning och arbetslöshetshistoria.

Hemström och Martinson (2002, Tabell 1) visar ett exempel på vad en enkel uppföljning kan innehålla, bland annat en projektbeskrivning med projektets syfte, mål, aktörer som är inblandade, budget, finansiering, tidsramar, start- och slutdatum samt en beskrivning av hur och när projektet ska följas upp. Om politiska insatser inte följs upp på ett korrekt sätt, försvåras senare utvärdering. För de regionalpolitiska företagsstöden inom Utgiftsområde 19²³ kan konstateras att den uppföljning som regelbundet publiceras är de totala kostnaderna, möjligen fördelade per bransch, län eller liknande.²⁴ Med en enhetlig uppföljning kan man i vissa avseenden jämföra liknande projekt med varandra (Hemström och Martinsson, 2002, sid. 5). Med de uppgifter som idag finns i databasen STINS²⁵ finns möjligheter till mer avancerad uppföljning av stöden, särskilt om NUTEK:s uppgifter kompletteras med information om företagens prestationer. Detta görs inte idag.

En enkel uppföljning kan också innehålla beskrivning av måluppfyllelse till exempel en beskrivning av vad deltagande individer eller företag gör året efter insatsen. Ett exempel på målbeskrivning är att regeringen 1999 införde ett mål om att 70 procent av deltagarna i en arbetsmarknadsutbildning ska ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning (se Martinson och Lundin, 2003). En uppföljning bör innehålla en redovisning av vilka utbildningar som når detta mål respektive inte. Detta är dock inte fråga om en effektmätning dvs. att det är den genomförda insatsen som lett till att få eller många fått arbete efter utbildningen.

Den enkla uppföljningen är alltså främst fokuserad på dokumentation av kostnader och vilka som fått ta del av gjorda insatser. En kvalificerad uppföljning (även kallad processutvärdering) är snarare inriktad på den *process* som genomförts. Hur organiserades insatsen? Vilka var inblandade? Hur har projektet fungerat, från

²² Ds 2000:63 (sid. 54).

²³ Dessa stöd diskuteras närmare i avsnitt 6.

²⁴ Se t.ex. NUTEK (2003) för budgetåret 2002.

²⁵ Databasen PRINS innehåller projektmedel medan företagsstöden bokförs i STINS.

planering till genomförande? En kvalificerad uppföljning är ett ”felsöknings- och reparationsarbete” där man försöker hitta brister i förvaltning och slutprestationer (Vedung, 1998, sid. 32).

Liksom den enkla uppföljningen är inte heller den kvalificerade uppföljningen ute efter någon kausalitetsanalys dvs. huruvida det är den genomförda åtgärden som lett till observerade förbättringar eller försämringar. En uppföljning, enkel eller kvalificerad, svarar på frågan *vad som hänt*, inte *varför* något hänt.

4.2 Effektutvärdering

Enligt Vedung (1998, sid. 20) är utvärdering ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning”. I en utvärdering ingår också att i någon mån fastställa värdet av det man utvärderar, eventuellt i förhållande till dess kostnader (sid. 20). Vedung begränsar utvärdering till att gälla något som pågår eller är avslutat. Något som ännu inte pågår kan beskrivas och göras en konsekvensutredning för, men det kan inte utvärderas enligt Vedung (1998, sid. 21). Samma definition kommer att användas här.²⁶

En effektutvärdering behöver den enkla uppföljningen som grund och även en processutvärdering kan vara en del i en effektutvärdering, för att bättre förstå processen som lett fram till eventuella effekter. Effektutvärderingens huvuduppgift är att besvara huruvida den studerade *insatsen kausalt gett upphov till konsekvenser i utfallsledet* (Vedung, 1998, sid. 32). Om vi till exempel analyserar en utbildning riktad till arbetslösa kan en effektutvärdering vilja besvara huruvida utbildningen leder till kortare arbetslöshetsperioder. Skäl att ställa frågan kan vara att det finns planer på att eventuellt utöka (eller dra ned) antalet utbildningsplatser. För ett sådant beslut behövs ett beslutsunderlag – leder utbildningen till några förbättringar?

Vid en effektutvärdering måste man vara medveten om att såväl orsak som effekt är en *skillnad*. *Orsaken* är skillnaden mellan att ha och inte ha ett program eller en insats. *Effekten* är skillnaden mellan ett faktiskt resultat och ett resultat som skulle ha uppstått utan programmet eller insatsen (Vedung, 1998, sid. 138). För att en effektutvärdering över huvudtaget ska vara möjlig krävs därmed:

- En klart definierad ”avsikt” eller ”variabel” att mäta eventuell effekt på. Till exempel kan avsikten med en utbildning riktad till arbetslösa vara att ”öka sysselsättningen bland arbetslösa” och sysselsättning (med viss definition) kan mätas. En avsikt som ”förbättra i största allmänhet för de arbetslösa” är däremot inte utvärderbar i detta avseende, avsikten måste konkretiseras.
- Att en insats är avgränsad i tid och rum. Att effektutvärdera ”svensk arbetsmarknadspolitik” i vid bemärkelse, en politik med många olika dimensioner och som funnits i decennier, är inte framkomligt. Däremot kan man naturligtvis basera ett omdöme om svensk arbetsmarknadspolitik i sin helhet, på flera effektutvärderingar av olika specifika insatser.²⁷

²⁶ Detta innebär att vi inte räknar så kallade ex-ante utvärderingar som just utvärdering. En sådan studie kallas istället lämpligen konsekvensutredning eller konsekvensanalys.

²⁷ Detta görs för arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättningen av t.ex. Calmfors m.fl. (2002) samt av Forslund och Holmlund (2003).

Utifrån diskussionen ovan kan man konstatera att hela den regionala utvecklingspolitiken som ”fenomen” inte är möjlig att effektutvärdera. Politiken är alltför komplex. Mycket av resursfördelning, institutioner och regler bestäms av sektorspolitiken som har funnits i ungefär nuvarande form i många år. Det finns därmed inget reellt ”före” respektive ”efter” den regionala utvecklingspolitiken, även om man i propositionen säger att politiken gäller fr.o.m. år 2002. De allra största delarna av politiken (sektorspolitiken och de selektiva företagsstöden) har funnits en längre tid och ändras bara marginellt (om alls) i och med att den nya regionala utvecklingspolitiken formuleras.²⁸ Dessutom finns det ingen regional fördelning av insatser och medel som beskriver var olika resurser ”hamnat”.²⁹ Den regionala utvecklingspolitiken måste istället utvärderas genom att politikens olika beståndsdelar utvärderas (se vidare avsnitt 6).

Vi kan ge ett exempel på en konkret stödform för att visa på ett möjligt effektutvärderingsfall. Antag att det finns ett företagsstöd som företag i en viss region kan söka. Bidraget är avsett att öka sysselsättningen och tillväxten i regionen. Bland de sökande företagen väljer en myndighet ut alla som har ”en bra affärsidé”.³⁰ Efter några år vill man utvärdera eventuella *effekter* av detta bidrag, på sysselsättning, lönsamhet, förädlingsvärde eller någon annan variabel. Man jämför då företag som fått stöd med övriga företag i regionen. Om man då kommer fram till att det generellt gått mycket bättre för stödföretagen, innebär detta att bidraget haft önskad *effekt*?

Svaret utifrån informationen ovan är ”vet inte”. Det faktum att det gått bättre för stödföretagen är i sig *inte* ett bevis för att bidraget har haft en positiv *effekt*. Skillnaden mellan stödföretag och övriga är summan av två separata ”effekter”. Den första är en odelat *positiv* ”effekt” som kan härledas till att stödföretagen är en positivt selekterad (utvald) delgrupp bland alla företag. Stödföretagen har ju alla ”en bra affärsidé” och är således bättre rustade än genomsnittet av företag. I och med att stödföretagen är ”bättre” än andra företag skulle de troligen ha klarat sig bättre även *utan* bidraget. Detta kallas ”selektionseffekt”.

Den andra effekten är den ”direkta” effekten av bidraget, *behandlingseffekten*, och den kan vara positiv eller negativ. Man kan inte utgå från att en åtgärd har positiv effekt i något avseende bara för att detta är den politiska *intentionen* med åtgärden. Det finns gott om teoretiska och empiriska belägg för att olika åtgärder kan få effekter totalt motsatt de avsedda, så kallade perversa effekter (se Vedung, 1998). Den totala effekten eller skillnaden mellan bidragsföretag och andra företag är

²⁸ Det ”nya” i den regionala utvecklingspolitiken är införandet av begreppen sektorssamordning, sektorssamverkan och program (se vidare avsnitt 6).

²⁹ Det finns ett försök att fördela statliga inkomster och utgifter regionalt i SOU 2000:87, Rapport 17, för åren 1997-1998. Rapporten innehåller dock ingen som helst beskrivning av *hur* denna fördelning görs. Därav är det omöjligt att bedöma värdet av och lämpligheten i en sådan ”regionalisering” av statliga medel (se även Tapper, 1998, kap. 2).

³⁰ Vi bortser här från komplikationen att inte alla söker bidraget, vilket gör att vi egentligen har selektion i två steg. För det första kan företag söka bidraget eller ej, och för det andra kan sökande företag erhålla bidrag eller ej. Vi bortser också från komplikationen att ”en bra affärsidé” inte är något absolut begrepp och därmed blir till en bedömningsfråga för den myndighet som ska fördela bidraget.

alltså summan av en positiv selektionseffekt och en positiv eller negativ behandlingseffekt. Om man observerar en skillnad mellan stödföretag och andra företag, till stödföretagens fördel, och hela denna skillnad tillskrivs stödet, så kommer vi alltså att *överskatta* företagsstödet effekt.

Ett exempel på hur komplicerat det är att avgöra vilken eventuell effekt man kan förvänta av en insats presenteras i Calmfors m.fl. (2002, Tabell 3.1). De sammanfattar arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter på sysselsättningen enligt nationalekonomisk teori. Inte ens utifrån ren teori är det entydigt att arbetsmarknadspolitik är ”bra” i bemärkelsen att den totala sysselsättningen ökar. Med hänsyn till olika aspekter som matchningseffektivitet, konkurrens, direkt undanträngning, lönebildning och produktivitet utveckling kan arbetsmarknadspolitik ha negativ, ingen eller positiv effekt på nettosysselsättningen.

I exemplet med stöd till företag med ”bra affärsidé” ovan är det otvetydigt att stödföretagen är en positivt selekterad grupp av alla företag.³¹ I ett sådant fall vet man att hela skillnaden mellan stödföretag och övriga företag är en överskattning av stödets behandlingseffekt. I många fall går företagsstöd till företag inom ett stödområde. Kommunerna i stödområdet är generellt en negativt selekterad grupp av samtliga kommuner, dvs. de har det mer ”problematiskt” i olika avseenden. I andra fall vet man kanske inte om stödföretag (eller stödpersoner) är positivt eller negativt selekterad grupp. För att få sysselsättningsbidrag, regionalt utvecklingsbidrag eller ALMI-lån gäller till exempel att företaget ska vara ”bra men inte för bra”. Det ska vara ett ”bra” företag i bemärkelsen att man inte vill stödja verksamhet som inte har någon egen bärkraft och ändå kommer att slås ut. Dock ska inte företaget vara för bra för i så fall ska det klara sig utan statliga bidrag eller ALMI-lån. En grupp företag som är ”bra men inte för bra” är alltså något slags mellanting av de positivt och de negativt selekterade – de är de bästa av de sämsta, alternativt de sämsta av de bästa.

Problemets kärna vid effektutvärdering är att det kontrafaktiska tillståndet är okänt. Det kontrafaktiska tillståndet beskriver om-inte-utfallet – hur hade det varit om en viss insats *inte* gjorts? Det är denna hypotetiska situation vi vill jämföra med verkligheten. Men eftersom en sak inte både kan ske och icke ske samtidigt, kan det kontrafaktiska tillståndet aldrig säkert fastställas (Vedung, 1998, sid. 139). Det finns lite olika metoder att försöka ”skapa” det kontrafaktiska tillståndet. Vedung (1998, sid. 140) gör en skala av sätt där klassiska experiment rankas högst. Efter som experiment (dvs. slumpmässig indelning av t.ex. deltagare och icke-deltagare i en åtgärd) sällan används inom samhällsvetenskaperna finns det en del statistiska metoder som på olika sätt försöker lösa problemet – att det kontrafaktiska tillståndet aldrig är observerbart.

Om-inte-problematiken måste också beaktas när man studerar aggregerad utveckling över tiden. Antag att vi observerar att den ekonomiska utvecklingen de senaste 20 åren är betydligt sämre inom det så kallade nationella stödområdet än i övriga Sverige. Av detta kan man *inte* dra slutsatsen att regionalpolitiken misslyckats. Ingen kan veta hur illa det hade varit utan de politiska insatserna. Man kan

³¹ Givet att den stödgivande myndigheten på ett korrekt sätt kan bedöma en ”bra affärsidé”.

naturligtvis ha en åsikt att ”eftersom regionalpolitiken kostat x miljarder under de senaste 20 åren så *borde* stödområdet ha utvecklats bättre ...”. Men detta är en åsikt och har inte med effektutvärdering att göra. Ett vanligt misstag inom utvärderingar är att allt positivt eller negativt som händer efter en politisk insats, tillskrivs just denna insats (Vedung, 1998, sid. 139).³²

Sammanfattningsvis vill man med uppföljning (enkel eller kvalificerad) beskriva *att något händer* medan en effektutvärdering vill beskriva eller mäta *varför något händer*, t.ex. att en specifik insats leder till förbättring i någon bemärkelse. I Tabell 1 sammanfattas begreppen.

Tabell 1: Uppföljning och utvärdering, sammanfattning

Enkel uppföljning		Utvärdering ('evaluation')	
<i>Enkel uppföljning</i>		<i>Kvalificerad uppföljning eller Processutvärdering (eng. 'monitoring')</i>	<i>Effektutvärdering (eng. 'impact assessment')</i>
Samla in data och göra statistik, men utan att direkt relatera till interventionen eller värdekriterier		Hur har åtgärden genomförts? Följer hela den administrativa processen. Ser på förvaltning och slutprestationer. Har beslutsfattarens syfte uppnåtts?	Har den offentliga verksamheten kausalt gett upphov till konsekvenser i utfallsledet?
"Utbildningen kostade 5 Mkr och 100 personer deltog. Av deltagarna hade 70 % arbete 3 månader efter utbildningen."		Den enkla uppföljningen + Processorienterad info	"Utbildningen ledde till att årsinkomsten ökade med fem procent"
Ingen kausalitet		Ingen kausalitet	Kausalitet
<i>Att något händer ...</i>			<i>Varför något händer</i>

Källor: Främst Vedung (1998) samt Hemström och Martinson (2002).

Effektutvärdering är alltså komplicerat och i många fall är det inte realistiskt att tro att man ska kunna få veta ”effekten” av en politisk insats. Enligt Vedung (1998, sid. 20–21) har ordet utvärdering en *semantisk magnetism* och ordets betydelse har breddats över tiden. Det finns idag en stor efterfrågan på utvärderingar med vilket olika personer ofta menar olika saker. När regionala eller nationella aktörer får eller åtar sig olika utvärderingsuppdrag, gäller det att veta att uppdragets svårighet är i paritet med de resurser som finns. En grundläggande förutsättning vid all utvärdering är naturligtvis att frågan som ställs är möjlig att besvara dvs. att den aktuella insatsen över huvud taget är *utvärderingsbar*.

³² I den formella logiken kallas detta felslut *post hoc, ergo propter hoc* (efter detta, alltså på grund av detta).

4.3 SMART-kriterierna

De så kallade SMART-kriterierna ska numera vara vägledande för mål i budgetpropositionen och regleringsbrev.³³ Det påpekas att SMART-kriterierna kan vara lättare att formulera för t.ex. en verksamhetsgren än för ett helt politikområde. SMART-kriterierna ska dock vara vägledande för all målformulering och de lyder:

Specifika	de skall tydligt ange vad som skall uppnås
Mätbara	de skall vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande
Accepterade	de skall vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som ska genomföra den aktuella verksamheten
Realistiska	de skall vara möjliga att uppnå
Tidssatta	tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges

Vi skulle vilja lägga till ytterligare ett R till SMART-kriterierna, en viktig aspekt som säkert är underförstådd i de flesta fall men som ändå kan behöva understrykas – ett mål ska vara **relevant**.³⁴ Utifrån analysen och probleminventeringen som görs bör man formulera mål som är relevanta utifrån just det problem som man iakttagit. Ett relevant mål bör spegla en lösning på problemet som inte uppenbart skapar nya problem. Om vi till exempel skulle finna att långtidssjukskrivningarna kostar för mycket, är det ingen lösning att ha som mål att minska antalet sjukskrivningar om detta nås främst genom att förtidspensionera många långtidssjukskrivna. Vid förtidspensionering försvinner människor i princip permanent bort från arbetskraften, utan att samhällskostnaderna totalt sett minskar i någon större omfattning. För att råda bot på alltför många långtidssjukskrivningar skulle alltså bara antalet långtidssjukskrivna utan sidoblickar kunna vara ett exempel på ett irrelevant (eller dåligt) mål. Ett bättre mål skulle kunna vara att minska antalet långtidssjukskrivna och utan att samtidigt öka inflödet till förtidspension. Ett annat sätt att formulera mål i detta specifika exempel kan vara att en ökning av övergångar från långtidssjukskrivning till arbete eller studier, kanske främst bland yngre långtidssjuka.

Ett konkret exempel på ett mål som uppfyller SMART-kriterierna är målet att halvera antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004 (se Prop. 2002/03:1, Bilaga 3). Detta är ett väl avgränsat (dvs. förhållandevis ”enkelt”) mål som kan tjäna som ett konkret exempel på en bra målformulering. Målet är **specifikt** dvs. man anger tydligt vad som ska uppnås, en halvering av antalet helårsekvivalenter som lever på socialbidrag, mellan 1999 till 2004.³⁵

³³ Se Ds. 2000:63 (sid. 54).

³⁴ Relevans inkluderas också i att målet ska vara accepterat, där nämns dock att det ska upplevas som ett relevant mål för dem som ska genomföra verksamheten. Det vi avser här är en utvidgad syn på relevans.

³⁵ För beskrivning av helårsekvivalenter, se Prop. 2002/03:1, Bilaga 3 (sid. 8).

Målet är dessutom **mätbart** och möjligt att följa upp. Utifrån tillgänglig statistik beräknas antalet helårsekvivalenter och man har också tillgång till en mängd andra uppgifter, om man vill göra en mer kvalificerad uppföljning. Till exempel är det möjligt att beräkna hur långa bidragsperioderna är och hur stora belopp olika grupper av personer får i socialbidrag.

Kommunerna har ansvar för socialbidragen, belastar den kommunala budgeten och tar därmed medel från annan verksamhet. Kommunerna som administrerar socialbidrag torde därför tycka att målet är högst relevant och därmed **acceptera** det. Målet på 57 600 helårsekvivalenter ska också vara **realistiskt** att uppnå år 2004. Om målet nås, blir bidragstagandet år 2004 det lägsta sedan åtminstone 1990 (Prop. 2002/03:1, Bilaga 3, sid. 30). I genomsnitt behöver man minska antalet helårsekvivalenter med 13 procent per år för att halvera på fem år. Man når inte riktigt det år 2000 (-12%) och år 2001 (-10%) men nära nog, vilket tyder på att målet är någorlunda realistiskt.

Året 2004 är den tidpunkt som anges för att målet ska vara uppfyllt, där jämförelsetidpunkten är året 1999, dvs. målet är **tidssatt**. Vi skulle också vilja tillägga att målet uppfyller vårt förslag på ett extra R – att vara **relevant**. I uppföljningen i budgetpropositionen påpekar man att man både på nationell och på lokal nivå måste ha en *helhetsyn av de offentliga stödsystemen*. ”En övervältring av kostnader mellan olika offentliga system är ingen lösning på problemet” (Prop. 2002/03:1, Bilaga 3, sid. 26).³⁶

Syftet med föreliggande rapport är bland annat att föreslå indikatorer som kan användas för att formulera konkreta delmål som kan bidra till att uppfylla den regionala utvecklingspolitikens visionära mål. Delmålen ska vara **specifika** och **mätbara** i bemärkelsen att det ska finnas indikatorer som mäter hur nära man är målet. Målet med regionala utvecklingspolitiken – ”väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner” – är ett visionärt mål. ”Väl fungerande” är ingen siffra på någon skala så man kan konstatera att ”nu är målet ’väl fungerande’” uppnått. Istället handlar det om gradskillnader. En lokal arbetsmarknadsregion kan fungera mer eller mindre väl i förhållande till andra regioner. En arbetsmarknad kan också över tiden förbättra eller försämrade sitt funktionssätt. Regioner kan i sitt funktionssätt närma sig varandra eller bli mer olika över tiden, så kallad regional konvergens respektive divergens.

ITPS kommer dock inte att definiera någon lämplig nivå på målen, t.ex. att den totala arbetslösheten bör vara max x procent. Detta uppfattar vi som regeringens och/eller länens ansvar. Därmed kommer vi inte heller att föreslå någon tidpunkt för måluppfyllelse (det sista av SMART-kriterierna).

³⁶ Prop. 2002:3:1, Bilaga 3, sid. 26. Propositionen går igenom vad som påverkar socialbidragstagandet, där arbetsmarknaden är en mycket väsentlig del. Det allmänna konjunkturläget har betydelse men också individens möjlighet att skaffa förankring på arbetsmarknaden och inte fastna i så kallade ”fattigdomsfällor” (en benämning på fenomenet med så stora marginaleffekter att det inte lönar sig att arbeta mer för dem som arbetar lite, eller inte lönar sig att arbeta över huvud taget för dem som inte arbetar).

I vissa fall är det kanske inte så viktigt att vara så specifik med målsättningen att man anger en exakt siffra – t.ex. att den totala arbetslösheten ska minska med x procent. Däremot kan ett mål vara att något ska minska eller öka t.ex. att den totala arbetslösheten ska minska och arbetskraftsdeltagandet ska öka i alla regioner. En målsättning att något ska öka eller minska är i många fall fullt tillräckligt.

4.4 Lokala arbetsmarknadsregioner och regionfamiljer

Som funktionella regioner för den nya regionala utvecklingspolitiken bör i första hand NUTEK:s 81 lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) användas, enligt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.³⁷ SCB delar in Sverige i lokala arbetsmarknader (LA) utifrån faktiska pendlingsströmmar (se Lagnerö, 2002). NUTEK använder istället vad man kallar en ”normativ” indelning i så kallade LA-regioner. Man utgår från faktisk pendling precis som SCB, men modifierar indelningen för att erhålla regioner som kan förväntas bestå ett tag framöver. För nuvarande använder NUTEK 81 LA-regioner (med 1996 års pendlingsstatistik som utgångspunkt, se vidare Lindblad, 2002b). I Tabell 2 nedan visas utvecklingen av antalet LA enligt SCB de senaste decennierna.³⁸

Tabell 2: Antal LA enligt SCB

	1970	1980	1988	1993	1998	2000
Antal LA	187	139	111	109	100	90

Källa: SOU 2003:37, Tabell 3.2. För år 2000 är källan SCB:s officiella tabeller.

Det finns olika sätt att jämföra LA-regioner med varandra. Rikets genomsnitt är en jämförelsenorm, dock kanske inte så talande alla gånger. Grupper av regioner har ofta mycket olika utvecklingsförutsättningar. Erfarenheter och goda exempel är mest relevanta att sprida mellan regioner med någorlunda liknande förutsättningar. Att en universitetsregion och en glesbygdsregion utvecklas olika är inte förvånande och därför svårt att dra slutsatser av. Om däremot två universitetsregioner eller två glesbygdsregioner sinsemellan visar upp olika utveckling blir jämförelser mer intressanta att göra. NUTEK:s regionfamiljer är en gruppering där de 81 LA-regionerna delas in i följande grupper, med antal LA-regioner i varje grupp inom parentes (se vidare Lindblad, 2000b, för beskrivning av indelningskriterierna):

- Storstadsregioner (3)
- Universitets- och högskoleregioner (7)
- Regionala centra (16)
- Sekundära centra (18)
- Småregioner med främst privat sysselsättning (16)
- Småregioner med främst offentlig sysselsättning (21)

³⁷ Prop. 2001/02:4 (sid. 101).

³⁸ Nygren och Persson (2001, Tabell 7.3) presenterar ett prognosförslag för lokala arbetsmarknader år 2040, då endast 24 till antalet. Vad gäller de olika LA-regionernas möjligheter till regionförstoring så diskuteras detta i avsnitt 5.1.

I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* säljs följande angående funktionella regioner: ”Utformning respektive genomförande av statlig politik behöver inte utgå från samma geografiska avgränsning. Funktionella regioner skall eftersträvas. Utformning av politik bör baseras på analyser och kunskap om den funktionella regionens behov och förutsättningar. I dag utgör länsgränserna en administrativ grundindelning av landet. Länsgränserna får emellertid inte utgöra hinder för att frågor hanteras i det geografiska sammanhang som ger den största förståelsen och nyttan.” (Prop. 2001/02:4, sid. 97).

Indelningen i LA-regioner ska alltså användas med omdöme. I vissa fall är kommuner mer lämpade som funktionella regioner, i andra fall flera LA-regioner (t.ex. universitets och högskolors upptagningsområde) och i vissa fall mycket stora delar av Sverige (t.ex. vid större transportinvesteringar). Det går alltså inte att använda LA-regioner som funktionella regioner i alla avseenden. Varken LA-regioner eller regionfamiljer får betraktas som en gång för alltid givna. Indelningarna behöver revideras i takt med att utvecklingen av de variabler funktionaliteten utgår ifrån.

När man rent praktiskt ska ta fram indikatorer är det lämpligt att täcka in flera olika regionala nivåer; kommuner, LA-regioner, regionfamiljer, län och riket. Det är ett faktum att de aktörer som praktiskt ska genomföra politiken, ofta är hänvisade till en administrativ regionindelning som till exempel län eller kommuner. Detta understryker behovet av ett analysunderlag som täcker in flera praktiskt relevanta geografiska nivåer.

5 Förslag på indikatorer som analysunderlag

I detta kapitel kommer vi att föreslå ett antal indikatorer som man kan använda för att analysera regionala skillnader och identifiera regionala problem och möjligheter. I uppdraget för länens arbete med de regionala tillväxtprogrammen sägs följande om indikatorer.³⁹

Utvecklingen i landets lokala arbetsmarknadsregioner kommer årligen att följas upp med hjälp av ett antal indikatorer. Uppföljningen syftar till att ge nationella såväl som regionala och lokala aktörer en djupare förståelse för olika lokala arbetsmarknadsregioners förutsättningar för hållbar tillväxt. Indikatorerna kan användas i flera syften:

- Indikatorerna ger en överblick över olika viktiga utvecklingsförlopp och kan därmed ligga till grund för en diskussion om olika hållbara utvecklingstendenser.
- Indikatorerna utgör en viktig del i kommande utvärderingar.
- Indikatorerna utgör en del i läroprocessen.

ITPS har fått i uppdrag att till regeringen senast den 31 december 2002 föreslå lämpliga ekonomiska indikatorer.

I Eliasson och Westerlund (2003) finns en delrapportering av ITPS arbete kring regionala tillväxtindikatorer, ett arbete som dock fortsätter löpande (se även Eliasson och Westerlund, 2004). Av texten ovan framgår inte vilken myndighet eller organisation som ska ansvara för att årligen följa upp den regionala utvecklingen. ITPS förslag är att indikatorer på regionala utvecklingen framställs av en nationell aktör, eftersom det finns betydande stordriftsfördelar med en samordnad produktion (se vidare avsnitt 7).

Enligt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* bör effekterna av den regionala utvecklingspolitiken kunna avläsas i termer av främst *ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning*.⁴⁰ Här menas alltså att om målet med en väl fungerande arbetsmarknad nås, så kommer detta att synas och kunna mätas som god ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Detta är indikatorer eller variabler som ”pekar” på det man egentligen vill mäta. Det är troligt att huvudmålet egentligen är ökad tillväxt och ökad sysselsättning, och väl fungerande arbetsmarknadsregioner är *ett medel* för att nå målen.

Målet med den regionala utvecklingspolitiken är visionärt och behöver konkretiseras för att få praktisk relevans. I detta avsnitt föreslås ett antal konkreta indikatorer. Dessa kan användas dels som analysunderlag vid regionalt utvecklingsarbete, dels som ”pekare” på delmål för den regionala utvecklingspolitiken. Vi har tidigare

³⁹ N2002/10715/RUT (delvis) N2002/9153/RUT (sid. 21).

⁴⁰ Prop. 2001/02:4 (sid. 103).

förklarat att vi inte föreslår några speciella nivåer på indikatorerna t.ex. att sjukskrivningarna bör minska med x procent eller liknande. Detta är en uppgift för länen⁴¹ och andra som praktiskt arbetar med regional utveckling. Kriterierna för att inkludera en indikator i kapitlet är att den uppfyller ett av två villkor (i vissa fall båda).

1. Värdet på indikatorn säger något om huruvida en arbetsmarknadsregion är väl fungerande eller inte. Exempel på denna typ av indikatorer är reguljär sysselsättning, tillväxt eller vakanstider. En hög reguljär sysselsättning, hög tillväxt och korta vakanstider tyder på en väl fungerande arbetsmarknad.
2. Värdet på indikatorn beskriver något av förutsättningarna att nå målet väl fungerande arbetsmarknader. Exempel på denna typ av indikator är arbetskraftsdeltagande. Med ett högt arbetskraftsdeltagande är förutsättningarna bättre för att kunna bli en väl fungerande arbetsmarknadsregion. Med högt arbetskraftsdeltagande finns det en lokal arbetskraftsreserv som kan komma att behövas i en högkonjunktur.

De två typerna av indikatorer ovan – tecken på väl fungerande arbetsmarknadsregioner respektive förutsättningar för detta – kan naturligtvis flyta ihop dvs. en indikator kan passa i båda grupperna.

I slutet av varje avsnitt föreslås ett antal indikatorer som kan användas för att i praktiken göra analys, probleminventering och uppföljning på regional nivå. Indikatorerna bör tas fram för varje kommun, LA-region, län, de sex regionfamiljerna samt för riket. För att ge ett dynamiskt perspektiv bör indikatorerna redovisas för ett antal år bakåt i tiden. Dessutom lämpar sig flera av de områden vi här tar upp för en analys av huruvida länen närmar sig varandra eller blir mer olika varandra, dvs. konvergerar eller divergerar (se vidare avsnitt 5.4).

Indikatorerna mätta vid en viss tidpunkt beskriver en regions *förutsättningar* medan samma indikators förändring över tiden mäter regionens *utveckling*. Precis som för själva målen (enligt SMART-kriterierna i avsnitt 4.3) krävs att indikatorer som skall mäta måluppfyllelse är accepterade av dem som ska följa upp verksamheten. Här är det speciellt viktigt att fundera på om samma indikatorer känns meningsfulla och ändamålsenliga på lokal, regional och nationell nivå. Vissa indikatorer speglar nationella mål, t.ex. målet att 80 procent av befolkningen i arbetsför ålder ska vara reguljärt sysselsatta. Just denna indikator är troligen också högst relevant på lokal/regional nivå eftersom även den lokala/regionala ekonomin får nytta av en hög reguljär sysselsättning (mer skatteintäkter, mindre belastning på transfereringssystem, sjukvård, etc.). De flesta indikatorer som föreslås i kapitlet torde vara relativt okontroversiella.

Det finns vissa avsikter med de regionala tillväxtprogrammen, RTP, att kunna ”aggregera” LA-regionernas utveckling till hela landets.⁴² Detta talar för att fokusera på indikatorer som är så generella att de kan användas för att beskriva samtliga

⁴¹ Med ”länen” avses Länsstyrelserna och motsvarande.

⁴² ”...den nationella tillväxten utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt”, Prop. 2001/02:4 (sid. 101).

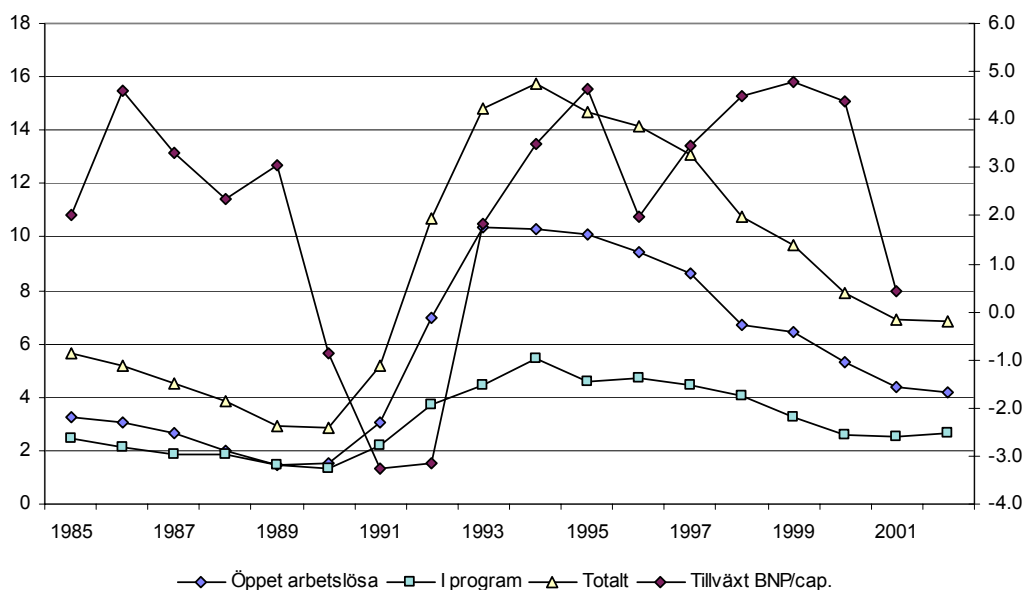
regioner. För regionalt analysarbete kan det standardiserade analysunderlaget behöva kompletteras med indikatorer som är specifika för vissa regioner. Det kan gälla fenomen som turism, gränshandel eller arbetspendling till närliggande länder.

Eftersom vi också kommer att ta upp ett stort antal indikatorer, bör något sägas om sammanvägningsproblematiken. Hur väga olika indikatorer mot varandra? Man kan naturligtvis skapa index av olika slag. Ett index kan fylla sitt syfte i vissa fall, om syftet till exempel är att få en snabb överblick eller konstruera en ”välståndsliga” över länder eller svenska regioner. Om det däremot är frågan om underlag för en bredare analys, för probleminventering, för en handlingsplan och strategi i ett svenskt regionalt perspektiv, är det dock svårare att se varför man skulle vilja reducera informationen i grundmaterialet. De som praktiskt arbetar med regional utvecklingspolitik inom länen måste kunna hantera en stor mängd information över regionens styrkor och svagheter, möjligheter och problem. Detta efterfrågades också i riktlinjerna för RTP-avtalen, då i form av ett analysunderlag. Det blir en uppgift för länen att avgöra hur man ska väga de olika indikatorerna mot varandra och vilken relativ betydelse de ska ges.

Ett par ord bör sägas om konjunkturer. När man gör jämförelser över tiden, t.ex. jämför ett basår med ett år längre fram i tiden, är det viktigt att fundera över vilka år som är lämpliga att jämföra. I Figur 1 nedan visas öppen arbetslöshet, deltagande i konjunkturberoende program, summan av de två samt tillväxt i BNP/capita för riket, för perioden 1980–2002. Vi ser att perioden innehåller extremt olika konjunkturer. Studeras regionala skillnader i utveckling blir detta extra viktigt eftersom olika regioner kan påverkas olika snabbt och olika mycket vid en konjunkturedgång respektive konjunkturuppgång.⁴³ Viss eftertanke bör alltså ägnas åt vilka år som är lämpliga att jämföra.

⁴³ Den rapport om tillväxtindikatorer som ITPS publicerat jämför åren 1985 och 2000 i sin analys (Eliasson och Westerlund, 2003, sid. 35). Författarna påpekar att bägge åren ligger i en uppgångsfas efter föregående periods lågkonjunktur, där dock lågkonjunkturen före år 2000 var betydligt djupare. Johansson och Melkersson (2004) jämför åren 1985 och 2001 (eller 2000 om inte nyare data finns). 1985 och 2001 är ganska lika med avseende på arbetslösheten, dock hade 2001 en nolltillväxt i real BNP/capita medan tillväxten 1985 var +2,0 procent.

Figur 1: Arbetslöshet och tillväxt 1985–2002



Anm: Vänster axel avser arbetslöshet, höger axel avser tillväxt. "I program" avser deltagande i konjunkturberoende program. Öppet arbetslösa, I program och summan av dessa (Totalt) avser procent av arbetskraften. Källa: AMS. Tillväxt i real BNP per capita anges i procent. Källa: SCB

Det finns skilda meningar om vad som är önskvärt att försöka påverka med politik. Givet att man anser att politik ska användas för något visst syfte, skiljer sig olika åsikter åt ifråga om vad som är möjligt att påverka med politik dvs. vilka effekterna av olika insatser kan förväntas bli. Vad är påverkbart? På kortare/längre sikt? Vilka regionala förutsättningar förändras relativt långsamt respektive snabbare? Vilka icke önskvärda effekter har olika politiska åtgärder? I följande avsnitt kommer vi bara att mycket ytligt kunna beröra vilka empiriska eller teoretiska belägg det finns för att politiska insatser kan påverka förutsättningarna för väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner.

Slutligen bör sägas att det förslag på regionala indikatorer som följer i kapitlet inte ska ses som en uppsättning som är absolut i någon mening och därmed giltig för mycket lång tid framöver. Ytterligare analysarbete behöver läggas ned på uppsättningen indikatorer, på definitioner, kartläggning av datatillgång, etc. Indikatoruppsättningen ska därför ses som ett preliminärt förslag.

5.1 Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring

Rörlighet och tillgänglighet av varor är en viktig del i en utvidgad syn på "väl fungerande arbetsmarknadsregioner". Den övergripande utgångspunkten för transportpolitiken är att den skall bidra till social, kulturell och ekologisk hållbar utveckling.⁴⁴ Det betonas att transporterna syftar till att uppnå överordnade välfärds mål och att transportsystemet måste ses som en helhet. De transportpoli-

⁴⁴ Prop. 1997/98:56.

tiska målen enligt 1998 års transportpolitiska beslut består av ett övergripande mål och fem delmål. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjnings för medborgarna och näringslivet. Delmålen är ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö och en positiv regional utveckling. Vid senare tillfälle har även ett sjätte delmål utformats; ”ett jämställt transportsystem”. I det transportpolitiska beslutet anges att transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

I detta avsnitt fokuseras på rörlighet av människor. Urbaniseringen i klassisk mening har mer eller mindre stannat av i Sverige och flytt till annan ort på grund av arbete är ovanligare än andra mer livsstilsrelaterade anledningar till flytt (se SOU 2000:87, sid. 26–28). Pendling är ett sätt att nå en större arbetsmarknad och ändå bo kvar på samma plats, alternativt behålla arbetet men flytta till en mer attraktiv boendemiljö längre bort. Kommuner som knyts ihop av pendlingsströmmar tillhör enligt SCB:s definition samma lokala arbetsmarknad.⁴⁵ Andelen förvärvsarbetande som pendlar över kommungräns har t.ex. ökat från 21 procent 1985 till drygt 29 procent år 2000 (se Lagnerö, 2002). Förstoring av lokala arbetsmarknadsregioner är nu en central del av svenskt regionalt utvecklingsarbete.⁴⁶ Regionförstoring ser som ett sätt att skapa flexibla och fungerande arbetsmarknadsregioner som underlättar för företagen att hitta kompetent arbetskraft (Prop. 2001/02:4, sid. 69).

Det finns olika sätt att gruppera kommuner eller lokala arbetsmarknader för att underlätta analysarbete. Ett exempel är NUTEK:s indelning i regionfamiljer (se avsnitt 4.4). Ett alternativt sätt att gruppera de lokala arbetsmarknaderna har arbetats fram av Nordregio (Hanell och Persson, 2003). De gör en regiongruppering med mångdimensionella hänsyn; den lokala arbetsmarknadens storlek, huruvida det finns ett universitet eller ej, om näringslivet är dominerat av industri- eller servicenäringar och slutligen huruvida regionen finns i en polycentrisk omgivning eller ej, dvs. om det finns närliggande regioner att i framtiden eventuellt bilda gemensam arbetsmarknad med. Det är generellt så att grupper av LA som finns i en polycentrisk omgivning har en mer positiv utveckling, jämfört med LA utanför en polycentrisk omgivning (se vidare Hanell och Persson, 2003).

Polycentrism är extra intressant när vi talar om möjligheterna till regionförstoring. Det är främst LA i polycentriska (”flerkärniga”) omgivningar som över huvud taget kan bli aktuella för en arbetsmarknadsförstoring under den närmsta framtiden. Det är mycket få LA norr om Gävle som ligger i en polycentrisk omgivning.⁴⁷ Det innebär att norr om denna gräns finns betydligt sämre förutsättningar för regionförstoring. Hanell och Persson utgår från 109 LA enligt SCB:s pendlingsstatistik år 1996. Vi utgår från deras kategorisering och uppskattar för NUTEK:s 81 LA-regioner vilka som ligger i en polycentrisk omgivning respektive inte. I Tabell 3 visas LA-regioner för de olika regionfamiljerna (enligt NUTEK)

⁴⁵ För beskrivning av hur exakt dessa regioner skapas utifrån pendlingsstatistik, se Lagnerö (2002).

⁴⁶ Prop. 2001/02:4 (sid. 95).

⁴⁷ Detsamma gäller i även Norge och Finland, norr om ungefär samma breddgrad, se vidare Hanell och Persson (2003).

efter om de ligger i en polycentrisk omgivning eller ej. Förutom Gotland är det uteslutande i de norra delarna av Sverige som vi finner LA-regioner som inte har någon uppenbar ”närmsta granne” att forma en större arbetsmarknadsregion tillsammans med.

Tabell 3: LA-regioner efter om de finns i en polycentrisk omgivning eller ej

Regionfamilj	I polycentrisk omgivning	I monocentrisk omgivning
Storstadsregioner (3)	Göteborg Malmö Stockholm	
Universitets- och högskole-regioner (7)	Helsingborg Jönköping Linköping	Uppsala Västerås Örebro
Regionala centra (16)	Borås Eskilstuna Falun Gävle Halmstad Kalmar Karlskrona	Karlstad Kristianstad Norrköping Skövde Trollhättan Växjö
Sekundära centra (18)	Avesta Karlshamn Karlskoga Katrineholm Köping Lidköping Nyköping Nässjö	Oskarshamn Simrishamn Strömstad Tranås Varberg Värnamo Älmhult
Småregioner med främst privat sysselsättning (16)	Bengtsfors Fagersta Filipstad Hagfors Ljungby Ludvika	Malung Söderhamn Vansbro Vimmerby Årjäng
Småregioner med främst offentlig sysselsättning (21)	Arvika Bollnäs Hudiksvall Ljusdal	Mora Säffle Torsby Västervik
		Arvidsjaur Gällivare Haparanda Kalix Kramfors Lycksele Pajala
		Sorsele Storuman Strömsund Vilhelmina Överkalix Övertorneå

Källa: Regionfamiljerna är NUTEK:s indelning (se Lindblad, 2003). Inom parentes ovan anges antalet LA-regioner i varje familj. Polycentrism eller ej taget från Hanell och Persson (2003).

Det är känt att män och högutbildade reser mer än kvinnor och lågutbildade. Med en hög utbildning har man oftast större möjligheter att utnyttja restid som arbetstid, utnyttja flexitid etc. Dessutom ger en högre utbildning ofta möjlighet till större kompensation för resor i form av högre inkomst. Människor värderar fritid olika högt. Det är därför svårt att säga att det faktum att man observerar att kvinnor och lågutbildade inte pendlar lika mycket som andra, så är detta en ”orättvisa”. Faktiska pendlingsmönster speglar också värdering av fritid vid given inkomst. Om man arbetar 40 timmar i veckan och reser 60 minuter till arbetet enkel resa, ökar detta resande arbetsveckan med 10 timmar eller 25 procent. Vid 90 minuters resa enkel väg ökar arbetsveckan med 15 timmar eller 37 procent.

Det finns problem med ”obegränsad” rörlighet. Alltför mycket arbetspendling är inte hållbart ur ekologisk eller mänsklig/social hänsyn. Man kan låta pendling bestämmas helt och hållet av ”marknaden” (t.ex. låter företag kompensera pendlare i form av högre lön) eller försöka subventionera fram pendling, eventuellt kombinerat med distansarbete etc.

Tillgänglighet kan beskrivas som möjlighet eller förmåga hos en människa att ta sig till en plats där han/hon kan utföra aktiviteter (Prop. 2001/02:4, sid. 39). Begreppet är kopplat till avstånd och de resurser människor/företag har för att överbygga avståndet, t.ex. färdmedel. Men även informationstekniken, IT, är viktig för enskilda människors, företags och regioners möjligheter att överbygga stora geografiska avstånd.

Våren 1996 genomfördes den första undersökningen (KVU, kommunikationsvaneundersökning) som studerar svenskars rese-mönster och hur de kommunicerar via telefon, brev, datorer och andra medier. Numera går undersökningarna under namnet Kommunikationsundersökningar (KOM). Syftet är att ge en beskrivning över hur tillgången och användning av informations- och kommunikationsutrustning ser ut i landet, samt se om det finns skillnader mellan olika grupper av individer. Dessutom vill man se hur ny kommunikationsteknik påverkar behovet av fysiska resor. Tillgänglighet till IT-kommunikation är en viktig faktor för exempelvis distansarbete.

SIKA har utvecklat ett nationellt modellsystem för analyser inom persontransportområdet, SAMPERS. Systemet har utvecklats gemensamt av trafikverken och kommunikationsforskningsberedningen. Syftet är att analysera och i möjligaste mån även förutsäga vilka effekter som eventuella förändringar i transportsystemet kan få. En modul till SAMPERS är SAMKALK som gör samhällsekonomiska kalkyler. Här beräknas kostnader och intäkter för tidsvinster/förluster, miljö – och trafiksäkerhetseffekter. I SAMPERS finns även en separat modul för att analysera effekter på tillgänglighet med hjälp av ett antal så kallade tillgänglighetsmått.⁴⁸

År 2002 fick ITPS i uppdrag av regeringen att utveckla metoder för att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen i landets regioner med hjälp av regionala prognoser och indikationer (se Eliasson och Westerlund, 2003). Inom katego-

⁴⁸ Se SIKA (2001).

rin befolkningsgeografisk struktur ryms variabler som regionens befolkningstäthet och tillgänglighet till andra regioners varu- och arbetsmarknader. Ökad tillgänglighet inom den egna regionen och tillgänglighet till andra regioner, möjliggör en effektivare allokering av arbetskraft genom till exempel ökad informationsgrad och ökade möjligheter till arbetspendling.

Distansarbete är ett alternativ till dagliga resor till en arbetsplats. Det finns dock mycket som tyder på att distansarbete inte ökat så mycket som många hade trott eller hoppats på. Det är heller inte säkert att ökat distansarbete leder till minskat totalt resande. Distansarbete har både en substitutionseffekt på fysiska resor men även en genereringseffekt – ”kontakt föder kontakt” (se SOU 1998:115). Kraven på ökad rörlighet kan alltså vara svårt att förena med målet om ekologisk hållbarhet. Man kan åtminstone inte räkna med att regionförstoring leder till mindre totalt resande. Dock finns möjligheter att utforma regler för reseavdrag etc. så att miljömässiga hänsyn tas.

Långväga flyttningar har på lite olika sätt varierat med konjunkturen. I industrialiseringens ungdom var långväga flyttningar fler i goda tider och färre i sämre tider (Johansson, i Axelsson, 2000, sid.61). Norrlands befolkningsminskning under 1950 och 1960-talen skedde dock genom avflyttning under lågkonjunktur (Nilsson, i Axelsson, 2000, sid. 89). Om vi begränsar oss till de lokala arbetsmarknadsregionerna (LA) så har antalet halverats de senaste 30 åren. Regionförstoringen har skett främst i södra Sverige vilket gör att regionerna geografiskt idag är ungefär lika stora i hela landet.

De regioner många spå kommer att växa ytterligare de närmaste decennierna är de tre storstäderna samt högskoleregionerna. Persson (i Axelsson, 2000) tror på en utveckling mot tre typer av arbetsmarknader: urbana, regionala och minimala. Tre-fyra storstäder står för den växande urbana marknaden. Ett 20-tal universitetsorter bildar kärnorna i de regionala arbetsmarknaderna medan övriga regioner är relativt små arbetsmarknader med minskande befolkningsunderlag.

Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring – indikatorer:⁴⁹

- Tillgänglighetsindex (se Eliasson och Westerlund, 2003)
- Inpendling till regionen
- Utpendling från regionen
- Potential till regionförstoring (se Hanell och Persson, 2003)
- Utbredning av distansarbete (ej definierat)
- Tillgång till bredband (ej definierat)

⁴⁹ Befolkningsförändringar i form av migration inkluderas i indikatorerna i avsnitt 5.2.

5.2 Befolkningsutveckling

Åldersfördelningen på en lokal arbetsmarknad är viktigt ur flera synvinklar. Framför allt utgör till stor del de boende också den potentiella arbetskraften. LA-regionerna är till största delen beroende av lokalt tillgänglig arbetskraft, i den mån behovet inte löses av pendling som är ökande (se SOU 2003:37). En åldrande befolkning gör att sjukdom ökar, och därmed kostnader. I en åldrande lokal befolkning försvinner också personer från arbetskraften. En åldrande befolkning innebär – allt annat lika – att färre måste försörja fler.

I betänkandet *Regionalpolitik för hela landet* ges tre exempel på hur olika sektorer tolkar begreppet regionala hänsyn; regional balans, regional tillväxt eller regional uttunning (SOU 1997:13, sid. 210). Uttunning innebär här en rimlig takt på en fortsatt befolkningsminskning i en region. I den senaste regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87) nämns inte något om regional uttunning. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* saknas konkret beskrivning av hur långt det kommunala utjämningsystemet ska sträckas för att kompensera regioner med minskande befolkningsunderlag och åldrande befolkning.

En regions befolkningsutveckling kan vara födelseöverskottsbestämd eller nettomigrationsbestämd, vare sig den totala befolkningen ökar eller minskar. Nedan sammanfattas möjliga kombinationer av naturlig befolkningsutveckling (födelseöverskott), nettomigration och total befolkningsutveckling.

Naturlig befolkningsutveckling	Nettomigration	Total befolkningsutveckling	Beskrivning
+	+	+	Ung befolkning/många födda, nettoinflyttning
+	-	+	Ung befolkning / många födda, nettoutflyttning
-	+	+	Äldre befolkning / få födda, nettoinflyttning
-	-	-	Äldre befolkning / få födda, nettoutflyttning
-	+	-	Äldre befolkning/få födda, nettoinflyttning
+	-	-	Ung befolkning / många födda, nettoutflyttning

Befolkningsutveckling – indikatorer:⁵⁰

- Naturlig befolkningsutveckling, nettomigration och total befolkningsutveckling
- Födelseantal, antal födda barn per kvinna i fertil ålder
- Snara pensionsavgångar (t.ex. förvärvsarbetande personer 55–64 år, i procent av alla förvärvsarbetande)

5.3 Kompetensförsörjning

I den nya tillväxtteorin har tillgången på humankapital en avgörande roll för långsiktig tillväxt. En kontinuerlig ökning av humankapitalet kan ge varaktig tillväxt i produktionen och realinkomst per individ. Det vill säga antingen en direkt ökning genom investeringar i utbildning eller som en bieffekt av kunskapsgenererad investering i realkapital, nya kunskaper genereras i ekonomin som helhet när nytt realkapital introduceras.

Det finns det som talar för att tillgången på humankapital är av särskild betydelse för ekonomisk tillväxt i ett regionalt perspektiv. En av orsaken är att externaliteter av kunskap och kompetens till stor del är rumsligt avgränsade. Ett annat skäl är att det regionala humankapitalutbudet tenderar att ge upphov till självförstärkande tillväxtprocesser. Regioner som initialt karaktäriseras av ett rikt utbud av humankapital drar till sig företag och organisationer som har kunskap som primär lokaliseringfaktor och dessa verksamheter attraherar i sin tur nytt humankapital. Att tillgången på humankapital har en avgörande roll för den regionala ekonomiska tillväxten får stöd av empiriska studier över amerikanska förhållanden.⁵¹

I Eliasson och Westerlund (2003) beskrivs och analyseras den ekonomiska utvecklingen i landets regioner med hjälp av regionala prognoser och indikatorer. Studien visar att de befolkningsmässigt stora regionerna generellt sett har den största ökningen av andelen högutbildade. Detta hänger förmodligen samman med att den högre utbildningen i stor utsträckning är förlagd till de befolkningsmässigt större regionerna. I empiriska studier finns det också belagt att högutbildade par föredrar att bosätta sig i eller inom pendlingsavstånd till större och väldiversifierade arbetsmarknader. Den empiriska forskningen redovisar alltså ett positivt samband mellan humankapital och tillväxt. Den regionala befolkningens utbildningsnivå är därför en bra indikator för regionala tillväxtförutsättningar.

Det finns emellertid en rad andra faktorer som påverkar den regionala tillväxten och dessa bör ingå i empirisk analys av samband mellan indikatorer på humankapital och tillväxt. Det finns få svenska studier som med kvantitativa metoder försöker konstanthålla för flera bakomliggande faktorer som påverkar tillväxten och därigenom identifiera effekter av humankapital på regional tillväxt i Sverige.

⁵⁰ Andel av befolkningen som är yngre än 20 år respektive 65 år och äldre är viktiga komponenter inom demografin och tas upp i avsnitt 5.5.

⁵¹ D. Rauhut i ITPS Tillväxtskrift 2004 (utkommer sommaren 2004).

Studier över inkomstillväxten i och migration mellan kommuner och län i Sverige åren 1970–1995 tyder på att kommunernas tillgång på humankapital har positiva effekter på nettomigrationen, men inte på tillväxten. Vissa forskare har noterat ett positivt samband mellan, å ena sidan, bruttoregionprodukt och regional produktivitet och, å andra sidan, antal forskare eller antal studenter i regionen.

Ett pågående ITPS-projekt om regional tillväxt baseras på data över senare tidsperioder. Där inkluderar man fler förklaringsfaktorer och använder sig av en annan regional indelning än i tidigare studier. I stället för administrativa enheter som kommuner och län, används så kallade funktionella arbetsmarknader baserade på det faktiska pendlingsmönstret (dvs. SCB:s lokala arbetsmarknader). Ett av få stabila resultat när det gäller att förklara regionala skillnader i tillväxt är att regioner med många högskoleutbildade i relation till befolkningen också har haft högre ekonomisk tillväxt (se Eliasson och Westerlund, 2004).

Hur ser rekryteringsbehovet av hög kompetens ut och hur väl fylls detta av den lokala befolkningen? Sedan ett antal år är rekommendationen att en studerande person ska vara mantalsskriven på studieorten. Detta kan ge en felaktig bild av reell tillgång på högskolestuderanden eftersom de flesta försvinner från mindre högskoleorter när utbildningen är klar (se Westlund, 2004). Hur många som stannar på högskoleorten efter studier varierar mellan 20 och nära nog 100 procent.⁵² Forskningen visar att det finns ett samband mellan antalet stannare per förvärvsarbete och andelen högskoleutbildade på den lokala arbetsmarknaden. Lokala arbetsmarknader med många högskoleutbildade efterfrågar helt enkelt fler högskoleutbildade.

Yrkesrörlighet är ett område som studerats mycket litet för Sverige, troligen främst på grund av att ett register över yrkestillhörighet har saknats. SCB har dock numera ett yrkesregister.⁵³ Första omgången avser året 2001 och under 2004 kommer data som avser året 2002. Än så länge finns det alltså inte data som möjliggör studier av yrkesmässig rörlighet. Däremot kan man presentera data på vilka yrken som finns representerade i regionen.

Kompetensförsörjning – indikatorer:

- Högskolor och universitet (antal studerande)
- Utbildningsnivå i befolkningen i arbetsför ålder
- Yrkesmässig fördelning i befolkningen i arbetsför ålder
- Möjlighet att rekrytera från egna regionen, via pendling respektive via inflyttning

⁵² Se SOU 2000:36, Rapport 1 från regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87, sid. 70-71).

⁵³ Se nyhetsbladet SCB, nr 3, 2003 (sid. 5).

5.4 Arbetsproduktivitet, försörjningsförmåga och tillväxt

Enligt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* ska den ekonomiska utvecklingen i olika regioner kunna avläsas i *ekonomisk tillväxt* och *sysselsättningsutveckling* (Prop. 2001/02:4, sid. 103). Tillväxt är inget absolut begrepp utan det måste noggrant definieras och här kommer vi enbart att tala om tillväxt i 'värde'.⁵⁴ Det finns två aspekter som vi måste förhålla oss till när vi talar om Sveriges regioner, deras bidrag till landets totala 'värde' samt tillväxt i någon specifik mening. Å ena sidan måste vi förhålla oss till hur vi mäter vad en region *ger eller producerar* och å andra sidan vilken grupp av människor som denna produktion ska *relateras till*. Är vi intresserade av dem som aktivt bidrar till 'värdet' eller av dem som ska vara försörjda av 'värdet'?

Eliasson och Westerlund (2003, 2004) har gått igenom olika mått på tillväxt, baserade på BRP (den regionala motsvarigheten till BNP), lönesumma (LS) och sammanräknad förvärvsinkomst (SFI). Alla tre måtten finns på kommunnivå men mäter värdet i ekonomin på lite olika sätt. Nivån på de tre måtten är positivt korrelerade, men långt ifrån perfekt korrelerade. Detta betyder att till viss del säger de tre måtten samma sak men vi kan komma att dra olika slutsatser om regional tillväxt beroende på vilket värdemått vi använder.⁵⁵ Dessutom måste man ta hänsyn till vilken befolkning regionens värde ska relateras till: hela befolkningen, befolkningen i en viss ålder eller de förvärvsarbetande?

Som indikator på hur väl fungerande olika arbetsmarknadsregioner är i bemärkelserna att producera värde föreslår vi två indikatorer; 'arbetsproduktivitet' respektive 'försörjningsförmåga'. Tillväxt mäts som utvecklingen i produktivitet respektive försörjningsförmåga. Arbetsproduktivitet i en LA-region definieras som regionens totala lönesumma dividerat med antalet förvärvsarbetande i regionen. När vi mäter 'försörjningsförmåga' relateras samma lönesumma istället till den totala befolkningen i regionen (dvs. alla åldrar).⁵⁶ Lönesumman är ett mått på vad den regionala befolkningen presterar och som i viss bemärkelse ska räcka till att försörja den egna regionens befolkning i alla åldrar.⁵⁷

I ett dynamiskt perspektiv är en intressant fråga huruvida de svenska regionerna blir mer lika eller olika varandra över tiden. Konvergens mellan länder och mellan regioner inom ett land innebär att de relativt fattiga länderna/regionerna växer procentuellt sett snabbare än de rikare och kommer på så sätt "ifatt" de relativt rikare länderna/regionerna. Konvergens både mellan och inom länder är ett fenomen som är stabilt förankrat i empirin. Enligt ekonomisk teori bör konvergens vara mer

⁵⁴ Man kan ju också tala om t.ex. sysselsättningstillväxt.

⁵⁵ Vad gäller förändringstakten i BRP respektive SFI i en viss period är korrelationen över lokala arbetsmarknadsregioner t.ex. nära noll (se Eliasson och Westerlund, 2003).

⁵⁶ Lönesumman avser lönesumma för den förvärvsarbetande nattbefolkningen. De förvärvsarbetande är den förvärvsarbetande nattbefolkningen.

⁵⁷ Nivåer och utveckling i produktivitet respektive försörjningsförmåga kan naturligtvis presenteras för olika delgrupper, för privat respektive offentlig sektor, för olika utbildningsnivåer eller liknande om man så önskar

vanligt mellan regioner inom ett land, än mellan länder, eftersom skillnader mellan ett lands regioner generellt är mindre än skillnader mellan länder.⁵⁸

Det finns olika typer av konvergens, β -konvergens (beta-konvergens), σ -konvergens (sigma-konvergens), absolut och relativ konvergens samt obetingad och betingad konvergens. Vi går inte in på dessa begrepp i detalj men sammanfattningsvis föreligger β -konvergens om fattiga regioner växer i snabbare takt än rika regioner, så att de fattiga ”kommer ifatt” de rikare. σ -konvergens å andra sidan handlar om att spridningen mellan regionerna minskar över tiden.⁵⁹ β -konvergens tenderar att generera σ -konvergens (Barro och Sala-i-Martin, 1995, sid. 383). På lång sikt har svenska län konvergerat dvs. blivit alltmer lika med avseende på inkomst per capita. Spridningen mellan länen har också minskat under perioden 1911–1993, så kallad σ -konvergens (se Persson, 1997). Enligt Eliasson och Westerlund (2004) samt Johansson och Melkersson (2004) finns det tecken på att den regionala konvergensen i Sverige avstannat på 1990-talet.

Vi kanske bör säga ett par ord om huruvida konvergens med nödvändighet är ett ’gott’ fenomen. I ett rättviseperspektiv har man som regel en positiv tolkning av konvergens, dvs. det är bra att fattiga regioner eller länder kommer ifatt de rikare. Man bör dock tänka på att det mycket väl kan uppstå en situation med regional konvergens i Sverige (”bra”) men då samtidigt alla regioner får det sämre (”dåligt”). Detta är en viktig fråga eftersom Stockholm ofta utmärker sig i ett svenskt regionalt perspektiv. Stockholm är ett extremt län och en extrem LA-region som i flera avseenden har haft en mer gynnsam utveckling än övriga landet. I sådana fall kan man observera regional divergens (”dåligt”) främst på grund av att Stockholm drar ifrån övriga, samtidigt som samtliga län förbättrar sin situation över tiden (”bra”). När man talar om hur spridningen mellan LA-regioner utvecklas över tiden (σ -konvergens) kan man presentera detta både inklusive och exklusive Stockholm. Det är naturligtvis viktigt att noga reflektera över utvecklingen i olika regioner och inte bara fokusera på enkla mått på t.ex. σ -konvergens.

⁵⁸ Se Barro och Sala-i-Martin (1995).

⁵⁹ Spridningen kan mätas med t.ex. variationskoefficienten; standardavvikelsen dividerat med medelvärdet. Om variationskoefficienten faller över tiden är det tecken på σ -konvergens.

”Arbetsproduktivitet”, försörjningsförmåga och tillväxt – indikatorer:

- ”Arbetsproduktivitet” – lönesumma per förvärvsarbetande
- Försörjningsförmåga – lönesumma per capita
- Tillväxt mätt som förändring i arbetsproduktivitet respektive försörjningsförmåga
- Beskrivning av regional konvergens/divergens i försörjningsförmåga respektive arbetsproduktivitet

5.5 De reguljärt sysselsatta och övriga

Det finns ett nationellt mål att 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år ska vara *reguljärt sysselsatta* år 2004 (se Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 13, sid. 19). Detta sysselsättningsmål har till viss del ersatt det tidigare fyraprocentmålet för den öppna arbetslösheten. Att fokusera på reguljär sysselsättning innebär en helhetssyn på arbetsmarknaden, helhetssyn i bemärkelsen att man inte försöker minska utgifterna i en ”kassa” trots att detta kanske bara leder till att utgifterna i en annan ”kassa” ökar i motsvarande omfattning. Med fyraprocentmålet för den öppna arbetslösheten var det ju en god idé att placera öppet arbetslösa personer i åtgärder, eftersom de då inte längre var öppet arbetslösa. Däremot kanske en sådan placering inte självklart motiverades av att åtgärden skulle hjälpa den enskilda personen.

För att närmare analysera regionala avvikelser från det nationella målet att 80 procent 20–64 år ska vara reguljärt sysselsatta, behöver man också analysera vad de som *inte* är reguljärt sysselsatta gör. Antingen är de utanför arbetskraften eller i arbetskraften. Personer utanför arbetskraften kan vara högskolestuderande, gå i annan vuxenutbildning, vara förtidspensionerade eller gå i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder som AMS likställer med studier. De i arbetskraften som inte är sysselsatta är antingen öppet arbetslösa eller i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. De långtidssjukskrivna är en omdiskuterad grupp som också behöver särredovisas vid en regional analys av personer i arbetsför ålder som inte arbetar.

Enligt RFV (2003) är de arbetslösa sjuka längre perioder än de som arbetar. Situationen är alltså den att två försäkringssystem kortsiktigt får vara med och lösa samma problem – försörjning för enskilda individer utan reguljärt arbete. Förtidspension är ett mer permanent tillstånd som det är svårt att lämna för att komma tillbaka till arbete igen.⁶⁰ Om många personer lämnar arbetskraften genom förtidspension finns det en mindre reserv i senare konjunkturuppgångar. Arbetskraftsbrist kan leda till lönetryck och minskad efterfrågan på arbetskraft.

Förtidspensionering av personer 60 år och äldre var tidigare möjligt att motivera enbart med arbetsmarknadsskäl, men denna möjlighet togs bort 1991.⁶¹ Det finns

⁶⁰ Försök har använts där förtidspensionerade tillfälligt kunde bryta sin pension för att prova på arbete. Detta försök stoppades dock av EU:s regler.

⁶¹ Se t.ex. RFV (2003).

stora regionala skillnader i benägenheten att bevilja förtidspension, även idag då beslutet ska baseras på rent medicinska grunder. I hela riket är ungefär var tionde kvinna och var sjunde man i åldern 16–64 år pensionstagare. Om man kontrollerar för olika åldersstruktur i länen är kvinnor minst förtidspensionerade i Stockholms län och allra mest i Västerbottens län (ett extremt län med långt fler förtidspensionerade kvinnor än nästa län i ordningen, Norrbottens län). Bland män är länskillnaderna något mindre än bland kvinnor. Minst förtidspensionerade män finns i Kronobergs län och flest i Norrbottens län.⁶² Sjukfrånvaron skiljer mellan kommuner i norr och söder, mellan tätbygd respektive glesbygd. Även förekomsten av vissa diagnoser kan skilja mycket mellan länen. Det finns stora regionala skillnader i längden på sjukskrivningsperioder och detta även för relativt väldefinierade diagnoser som hjärtinfarkt och bröstcancer (RFV, 2003, sid. 12).

Professor Mats Persson hävdar på DN Debatt (2003-10-18) att sjukskrivning används som ett regionalstöd. Problemet, enligt Persson, är att beslut om sjukskrivningar är decentraliserade men de pengar sjukskrivningarna kostar är statliga. Detta gör att det finns incitament för kommuner att låta personer vara sjukskrivna eller förtidspensionerade och därmed belasta den statliga budgeten, snarare än att låta personer leva på socialbidrag som belastar den kommunala ekonomin. Persson föreslår en helt decentraliserad modell där kommunerna får ansvar också för budgeten och därmed har incitament att minska sjukskrivningarna. Arbetslivsministrernas svar på detta är snarare en centralisering med avsikt att via fasta regler undvika regionala skillnader i sjukskrivningsmönster (DN, 2003-10-19). Ministern vill dock avvakta den statliga utredningen om hur sjukförsäkringen ska administreras.

För att en lokal arbetsmarknad ska vara hållbar i ekonomisk och social bemärkelse krävs att den reguljära sysselsättningsfrekvensen är ”tillräckligt hög”. Reguljär sysselsättning är nära relaterat till den personliga välfärden. En stor andel reguljärt sysselsatta är också en förutsättning för att många ska kunna dela på försörjning av dem som inte själva aktivt bidrar till produktionen (barn, gamla, sjuka, studerande, föräldralediga etc.). En hög andel reguljärt sysselsatta ökar skatteintäkter, den lokala efterfrågan och minskar belastningen på socialförsäkringssystemet, sjukvård etc.

Ett konkret problem i en LA-region kan vara att sysselsättningsfrekvensen är för låg, t.ex. i förhållande till det nationella 80-procentsmålet. Genom att studera sammansättningen på dem som inte är reguljärt sysselsatta kan man försöka identifiera konkreta delområden som tyder på att arbetsmarknaden inte fungerar tillfredställande. Det övergripande målet för varje LA-region bör vara att öka den reguljära sysselsättningen, för att närma sig det nationella 80-procentsmålet eller t.ex. närma sig den bästa LA-regionen i sin regionfamilj. Exempel på konkreta delmål kan vara att minska inflödet till förtidspensionering, öka övergång från sjukskrivning till arbete och öka utflödet till reguljärt arbete från arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

⁶² Se Bilagan till RFV Statistikinformation, Is-I 2003:2.

Om vi tar arbetsmarknadspolitiska åtgärder som exempel så påverkar fler personer i dessa direkt den *öppna* arbetslösheten. Däremot är det mer osäkert hur den totala arbetslösheten påverkas på lite längre sikt (se Forslund och Holmlund, 2003). Det finns teoretiska och empiriska belägg för att den reguljära sysselsättningen t.o.m. minskar och således ökar den totala arbetslösheten på grund av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det framgår av sammanställningen av Forslund och Holmlund att det är svårt att se att arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle driva tillväxt eller sysselsättningsökningar.

De sysselsatta enligt Arbetskraftsundersökningen (AKU, på SCB) inkluderar deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De program som räknas som sysselsättning är t.ex. offentligt skyddat arbete, Samhall, Stöd till start av näringsverksamhet samt anställning med lönebidrag eller anställningsstöd.⁶³ SCB korrigerar dock den befintliga statistiken för att fånga reguljär sysselsättning i ålderna 20–64 år, den grupp för vilket 80-procentsmålet är formulerat.⁶⁴ Denna frekvens var i januari 2004 ungefär 76 procent dvs. en bra bit ifrån 80-procentsmålet.

I Tabell 4 visas befolkningen 16–64 år efter arbetsmarknadsstatus. Åldersspannet följer av att AKU redovisas för denna åldersgrupp på SCB:s hemsida. För att vara praktiskt relevant bör motsvarande sammanställning istället göras för gruppen 20–64 år. Detta är en mer tidsenlig definition av personer i arbetsför ålder, eftersom de allra flesta i åldern 16–19 år går gymnasiet.

Tabell 4: Befolkningen 16–64 år efter vad de gör. År 2002.

Grupp	Antal personer	% av befolkningen	% av 16–64 år
Hela befolkningen	8 940 788	100,0	-
- personer under 16 år	1 724 000	19,3	-
- personer över 64 år	1 533 795	17,2	-
= befolkning i arbetsför ålder	5 682 993	63,6	100,0
- personer utanför arbetskraften	1 262 993	14,1	22,2
= i arbetskraften	4 420 000	49,4	77,8
- öppet arbetslösa	185 838	2,1	3,3
- i konjunkturberoende åtgärder	116 612	1,3	2,1
= reguljärt sysselsatta	4 117 550	46,1	72,5

Källor: SCB, AMS.

⁶³ Se vidare ”Information från Arbetskraftsundersökningarna 2002:1”, SCB, Avdelningen för arbetsmarknads- och utbildningsstatistik. Källan innehåller dock ingen komplett förteckning över alla program som räknas som sysselsättning utan ger bara dessa exempel.

⁶⁴ Se Pressinformation från SCB om AKU januari 2004 (finns på www.scb.se).

De reguljärt sysselsatta och övriga – indikatorer:

- Arbetskraftsdeltagande i befolkningen 20–64 år
- Specificering av vad personer utanför arbetskraften har för status (högskolestuderande, förtidspensionär, deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, långtidssjukskrivna)
- Utflöde från långtidssjukskrivning, antal personer, ålder samt till vilken status (till arbete, arbetslöshet, utanför arbetskraften etc.)
- Inflöde till förtidspension, antal personer, ålder samt från vilken status (från arbete, arbetslöshet, utanför arbetskraften etc.)

5.6 Arbetskraft och arbetslöshet

De öppet arbetslösa är en av flera grupper som inte är reguljärt sysselsatta, enligt diskussionen i avsnittet ovan. De arbetslösa utgör dock en så viktig del av ekonomin och åtgärder riktade till arbetslösa har en så stor del av statsbudgeten att vi vill titta lite extra på den. Utgiftsområdet arbetsmarknadspolitik har en budget på cirka 60 miljarder i år. Sverige har en lång historia av aktiv arbetsmarknadspolitik. Den är främst denna aktiva politik riktad till arbetslösa – förmedlingsverksamhet, utbildningar och subventionerad sysselsättning – som man tänker på när man talar om matchning dvs. att arbetstagare och arbetsgivare ska matchas ihop. Det finns också passiv del av arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsersättning.

Det finns olika friktionsproblem på arbetsmarknaden där människor har ”fel” kompetens, arbetar för lite eller för mycket under kortare eller längre perioder, är på ”fel plats” eller i ”fel bransch”. Arbetsmarknadspolitiken går ut på att lösa sådana friktionsproblem eller strukturella problem.⁶⁵

Ett exempel på en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, som dessutom tangerar företagsstöd i sitt syfte, är Stöd till start av näringsverksamhet (tidigare Starta-eget bidrag).

Syftet med Stöd till start av näringsverksamhet är att ”ge företrädevis arbetslösa, som inte kan få ett arbete och som har förutsättningar för att starta egen verksamhet, bidrag till försörjningen under inledningsskedet av verksamheten. [...] Stödet lämnas *endast till den som bedöms ha goda förutsättningar att driva företag* och om verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och *ge varaktig sysselsättning*. Vidare får stödet *inte snedvrída konkurrensförutsättningarna* för annan verksamhet” (Faktablad, AMS hemsida, www.ams.se, våra kursiveringar).

Det sista villkoret ovan visar på en svårighet i AMS uppdrag – att en företagare subventioneras och en annan inte, leder per definition till konkurrensnedvridding.

⁶⁵ Det finns dock författare som hävdar att dessa så kallade strukturella problem inte är det viktigaste för att förklara Sveriges problem med relativt hög arbetslöshet utan det är för höga lönekostnader. Ett marginellt sysselsättningsstöd föreslås som botemedel på denna diagnos, av Johansson m.fl. (1999).

Det kan dock anses ”vara värt det” om till exempel personer som är marginaliserade på arbetsmarknaden får en chans att komma in, samtidigt som man försämrar något för de mer etablerade på marknaden. Ett sådant resonemang har man ibland använt för att försvara även andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder där vissa arbetslösa gynnas och andra således missgynnas (Calmfors, m.fl., 2002, sid. 16).

Att svara på den till synes enkla frågan om Stöd till start av näringsverksamhet har ökat sysselsättningen, är mycket komplicerat. För det första måste man jämföra stödmottagarna med en grupp som inte fått stöd. Att definiera den relevanta jämförelsegruppen kan vara mycket komplicerat i vissa fall (se t.ex. Carling och Larsson, 2000). För det andra, vilka är de eventuella dödviktseffekterna dvs. den baksida med sådana här subventioner som innebär att vissa stödföretag skulle ha startat företag även utan stödet. För det tredje, hur påverkas de som *inte* fått stödet? Har de subventionerade nyföretagarna trängt undan befintliga företag eller anställda?⁶⁶

Vi kan nämna ett annat exempel på när det är svårt att bestämma eventuell kausalitet. Sverige har en tradition av arbetsmarknadspolitiska åtgärder till arbetsökande. Forslund och Dahlberg (2000) studerar huruvida dessa åtgärder leder till undanträngning av reguljär sysselsättning, på regional nivå. Undanträngning kan vara både direkt dvs. att en subventionerad person ersätter en icke-subventionerad i något arbete, eller indirekt, att åtgärderna påverkar lönebildningen och därmed den reguljära sysselsättningen. Det finns ett negativt samband mellan antal i åtgärder och den reguljära sysselsättningen, vilket vid första anblicken tyder på undanträngning. Dock är det ju också så att åtgärderna kommit till och ökat för att den reguljära sysselsättningen minskat. Det vill säga den reguljära arbetsmarknaden påverkar omfattningen av åtgärderna, förutom att åtgärderna (hypotetiskt) påverkar den reguljära marknaden.⁶⁷

En grupp som ofta anses som extra viktigt att hjälpa är de långtidsarbetslösa och de långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingarna. Definitionen på långtidsarbetslös enligt AMS är 100 dagar för personer under 25 år och 6 månader för personer 25 år eller äldre (se AMS, 2002). Detta avser tid som *öppet arbetslös*. I AMS månadsstatistik särredovisas de långtidsarbetslösa som i april 2004 var drygt 66 000 personer (se www.ams.se). Långtidsinskriven är man enligt AMS om man varit inskriven på en arbetsförmedling under två års tid, utan något avbrott som varat mer än 30 dagar (AMS; 2002). Ett avbrott kan vara arbete eller något annat som innebär en avaktualisering från arbetsförmedlingen (t.ex. studier på högskola eller annan vuxenutbildning). Som långtidsinskriven kan man ha flera perioder av öppen arbetslöshet och deltagande i olika åtgärder. De långtidsinskrivna särredovisas i AMS månadsstatistik och utgjorde i april 2004 ungefär 35 000 personer (se www.ams.se).

⁶⁶ Carling och Gustafsson (1999) respektive Carling och Richardson (2001) studerar effekter på individer av detta bidrag, jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska program. Försök att kvantifiera undanträngning görs i Falkenhall m.fl. (2003) som också innehåller referenser till tidigare studier av undanträngning.

⁶⁷ Författarna löser problemet med så kallad instrumentalvariabelteknik (se vidare referensen, sid. 731).

Både privata och offentliga arbetsgivare har sedan 1 juli 2003 uppgiftsskyldighet beträffande den nya vakansstatistiken på SCB (se Farm, 2003). Detta betyder att det finns uppgifter om lediga jobb respektive nyanställda på arbetsställenivå, och utifrån dessa uppgifter kan man beräkna genomsnittlig rekryteringstid. Rekryteringstid visar hur svårt det är att rekrytera människor till lediga jobb, mätt i månader. Farm (2003) visar att den genomsnittliga rekryteringstiden sjunkit de senaste åren, under en period när arbetslösheten varit relativt konstant. Detta kan tyda på att matchningseffektiviteten förbättrats dvs. att arbetstagare och arbetsgivare hittar varandra lättare nu än tidigare. Författaren ger inget förslag på förklaring till denna förmodade förbättring.

Den nya vakansstatistiken är viktig för att kunna förstå detta med matchningseffektivitet. Tidigare har man varit hänvisad till bristfälliga data för att försöka mäta matchningseffektivitet. För det första har man inte haft data på antalet lediga platser utan *bara lediga platser som rapporterats till de offentliga arbetsförmedlingarna*. Detta är en uppenbar brist eftersom man vet att många lediga platser tillsätts via direktkontakter mellan arbetsgivare och t.ex. en tidigare projektanställd. Sådana tillsättningar registreras ingenstans. För det andra har man också saknat data på dem som aktivt söker de lediga platserna, dvs. de arbetsökande. Man har varit hänvisad till data över antalet *arbetsökande som anmält sig till arbetsförmedlingen*. Det är dock känt att många söker arbete fast de har en anställning och även går från ett arbete till ett annat utan mellanliggande period av arbetslöshet (se vidare Forslund och Johansson, 2003).

Arbetskraft och arbetslöshet – indikatorer:

- Öppen arbetslöshet och deltagande i konjunkturberoende program
- Långtidsarbetslösa
- Långtidsinskrivna
- Matchningseffektivitet (se Farm, 2003)

5.7 Näringslivets struktur och dynamik

Det vi talat om hittills i kapitlet har främst med arbetsmarknadens utbudssida att göra – arbetskraftens rörlighet, kompetens osv. Nu går vi över till efterfrågan på arbetskraft. Var finns den regionala efterfrågan på arbetskraft? I små eller stora företag? I många olika branscher eller några få? Till största delen i privat eller i offentlig sektor?

Den så kallade strukturomvandlingen avser oftast fenomenet att vissa branscher minskar och andra ökar i betydelse. Problemet är att det inte finns något givet sätt att definiera ”bransch”. Branschbredd kan mycket enkelt illustreras med hur många olika branscher som finns representerade i en viss region, där bransch definieras enligt någon viss nomenklatur. Eliasson och Westerlund (2003) har t.ex. använt nomenklaturen SNI92, på femsiffernivå. År 2000 var enligt denna definition 743 branscher representerade i hela landet, med flest i Stockholm LA (697 branscher) och minst antal i Dorotea LA (101 branscher). Istället för att bara visa på antal branscher i en region kan man skapa ett specialiseringsmått baserat på sysselsättningsandelar i olika branscher i regionen, jämfört med riket. Enligt detta mått hade år 2000 Malmö LA mest diversifierat näringsliv och Arjeplog LA allra mest specialiserat (se vidare Eliasson och Westerlund, 2003⁶⁸).

Korrelationen mellan specialiseringsgrad och regionens folkmängd är stark och negativ, dvs. större regioner är mindre specialiserade (dvs. mer diversifierade) och vice versa (se Eliasson och Westerlund, 2003). Att graden av specialisering är negativt relaterad till storleken på den lokala befolkningen kan bero på både arbetsmarknaden och varumarknaden. En större arbetsmarknadsregion kan vara självförsörjande på arbetskraft även vid större diversifiering. Dessutom underlättas diversifiering på en större marknad tack vare mer diversifierad varuefterfrågan.

I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* sägs att *regionala variationer* är en utgångspunkt för politik som ska leda till hållbar utveckling (Prop. 2001/02:4, sid. 96). Varje region ska alltså inte vara ett ”mini-Sverige” som har ”allt”. Här blir det frågan om en avvägning mellan diversifiering för att minska sårbarheten och en specialisering för att utnyttja komparativa fördelar olika regioner har. Oscarsson (i Axelsson, 2000) spår en ökad regional specialisering i hela Europa. Mer specialiserade regioner innebär också mer sårbara regioner. Dock kan den nationella tillväxten totalt gynnas av att regioner vågar specialisera sig. Oscars-

⁶⁸ Författarna använder inte NUTEK:s LA-regioner utan SCB:s LA (lokala arbetsmarknader), se vidare beskrivning i avsnitt 4.4.

son diskuterar behovet av en form av statlig försäkring som kan hjälpa regioner som senare visar sig ha "satsat på fel specialiseringshäst".

När indikatorer på branschbredd eller koncentration i näringslivet används måste man tolka dessa uppgifter mot bakgrund om huruvida det är ett problem för en viss region att vara specialiserad. Koncentration kan både innebära sårbarhet och en möjlighet. Silicon Valley är ett extremt exempel på en mycket specialiserad och framgångsrik region. Det är ingen självklarhet att bredd är bra och specialisering dåligt eller tvärtom. Det finns också naturliga skillnader i förutsättningar för svenska regioner (skog i norr, jordbruk i söder, befintliga kluster⁶⁹ etc.) som också påverkar möjligheterna och vinsterna med specialisering respektive diversifiering.

Ett ensidigt näringsliv är vanligtvis mer sårbart än ett diversifierat. Det finns flera olika dimensioner som bestämmer en lokal arbetsmarknads känslighet eller sårbarhet. NUTEK har konstruerat ett sårbarhetsindex som baseras på beroende av stora företag respektive utbildningsnivå i tillverkningsindustrin (se Lindblad, 2002a). Regioner som är beroende av stora arbetsställen inom industrin, som kanske dessutom har lågt "kunskapsinnehåll" (de arbetande har låg utbildning) kan lätt bli drabbade av stora neddragningar genom företagsflytt utomlands, etc. NUTEK:s sårbarhetsindex kan enkelt beräknas på den nivå för vilket indata finns dvs. kommunnivå och därmed aggregeras till LA-region, län eller någon annan regionindelning man är intresserad av.

Enligt NUTEK:s sårbarhetsindex ligger i princip inte en enda sårbar LA-region i norrlandslänen. Samtidigt vet vi att de flesta selektiva regionalpolitiska företagsstöden som finansieras inom Utgiftsområde 19 är speciellt riktade mot norrlandslänen, med hänvisning till att situationen där i olika bemärkelser är problematisk för företagen. Detta understryker behovet att mäta sårbarhet och regionala svårigheter på flera olika sätt. NUTEK planerar att utvidga arbetet för att fånga andra dimensioner av sårbarhet t.ex. beroende av tjänstenäringsmedel med lågt kunskapsinnehåll och/eller beroende av offentlig sektor för arbetstillfällen (se Lindblad, 2002a, sid. 23). Som exempel finns det redan idag 15 lokala arbetsmarknader där 65 procent eller mer av jobben finns inom lokal produktion av skola, vård, omsorg och kommersiell service (se Persson, i Axelsson, 2000, sid. 57). Sådana regioner är naturligtvis extremt sårbara för minskning av det egna skatteunderlaget genom till exempel en åldrande befolkning och utflyttning.

Näringslivets dynamik lyfts ofta fram som en viktig komponent i ekonomin. Med dynamik menas här att branscher växer eller krymper i förhållande till varandra. Speciellt nyföretagande är den del i dynamiken som fått störst uppmärksamhet i debatten. I budgetpropositionen för året 2003 fastslås konkreta mål för näringspolitiken; att 150 000 nya företag ska startas under åren 2003–2006 samt att år 2006 minst 380 000 personer ska vara företagare.⁷⁰ Man säger vidare att "... nya företag och andelen företagare är *viktiga* i ett *tillväxt- och sysselsättningsperspektiv*" (våra kursiveringar). Samtidigt påpekas att tillväxt i existerande företag, ökat förädlingsvärde i näringslivet m.m. också är "väsentligt".

⁶⁹ Se Malmberg (2002) för en översikt om kunskapsläget kring och definition av kluster.

⁷⁰ Prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 24 (sid. 19).

I en debattartikel (DN Debatt, 26 november, 2002) hävdas att Sverige har ett lågt nyföretagande jämfört med andra länder. Man fastslår att ”entreprenörskap driver på tillväxten, dock med viss eftersläpning” och hänvisar till den så kallade GEM-studien (GEM, 2002). Debattörerna säger att ”det är troligt att vår *låga tillväxt* och fall i välförhållanden beror på *bristande entreprenörskap*” (våra kursiveringar).

Entreprenörskap, nyföretagande och tillväxt är också på agendan i den regionalpolitiska diskussionen. I budgetpropositionen för år 2003 är Regeringens bedömning följande:

”Både stora etablerade företag och nya företag kan bidra till ökad sysselsättning. Men *regioner med en hög frekvens av nystartade företag har en långsiktigt bättre sysselsättningsutveckling*. De regioner som hade hög sysselsättningsstillväxt under 1990-talet fick ett stort antal nya företag under 1980-talet.⁷¹ Även om nystartade företag inte är nödvändiga för sysselsättningsstillväxt på kort sikt, är de ofta grunden för *framtida sysselsättning* och är därmed centrala för *långsiktig ekonomisk utveckling*.” (Prop. 2001/02:4, sid. 68, våra kursiveringar).

Det finns många exempel ur den allmänna debatten att nyföretagande (eller entreprenörskap) sägs vara viktigt för tillväxt, sysselsättning eller välfärd. Samtidigt är det ont om empiriska studier som belägger detta eller visar i vilket avseende nyföretagande är ”viktigt”. Bristen på studier är extra tydlig om man är intresserad av ett svenskt, regionalt perspektiv.

I Johansson och Melkersson (2004) finns en sammanfattning av teoretiska och empiriska belägg för olika samband mellan företagsdynamik och främst sysselsättningsutveckling och tillväxt. Speciellt sysselsättningsdynamiken som följer av företagsdynamiken diskuteras. Sysselsättningen kan öka genom företagsetableringar eller genom expansion i befintliga företag. Å andra sidan kan sysselsättningen minska genom företagsnedläggning eller genom neddragning i befintliga företag. Dessa fyra komponenter kommer tillsammans att bestämma nettoutvecklingen av sysselsättningen.

Det finns olika sätt att mäta hur många företag som finns i en region eller en kommun. Företagsregistret innehåller företag (identifieras via sitt organisationsnummer) med sin registrerade lokalitet där huvudkontoret är lokaliserat. Ett annat sätt att mäta företagsdynamik är på arbetsställenivå, eftersom arbetsställen i register har sin lokalitet där verksamhet och sysselsättning finns.

Vi föreslår att som indikator på nyföretagande används ITPS officiella statistik över det genuina nyföretagande. I nuläget finns denna statistik endast på länsnivå.⁷² Indikatorer på näringslivets totala dynamik baseras lämpligen på arbetsställedynamik som tas fram med den så kallade FAD-metoden (se vidare Ullström, 2002). I Figur 2 visas de fyra komponenterna av sysselsättningsdynamiken för hela Sverige 1987–2001, baserat på FAD för arbetsställen. Ungefär 70 procent av bruttodynami-

⁷¹ Det framgår ej varifrån denna information hämtats, att regioner med många nya företag på 80-talet hade stor sysselsättningsstillväxt på 90-talet. I Johansson och Melkersson (2004) diskuteras relationen vidare på läns- respektive LA-nivå.

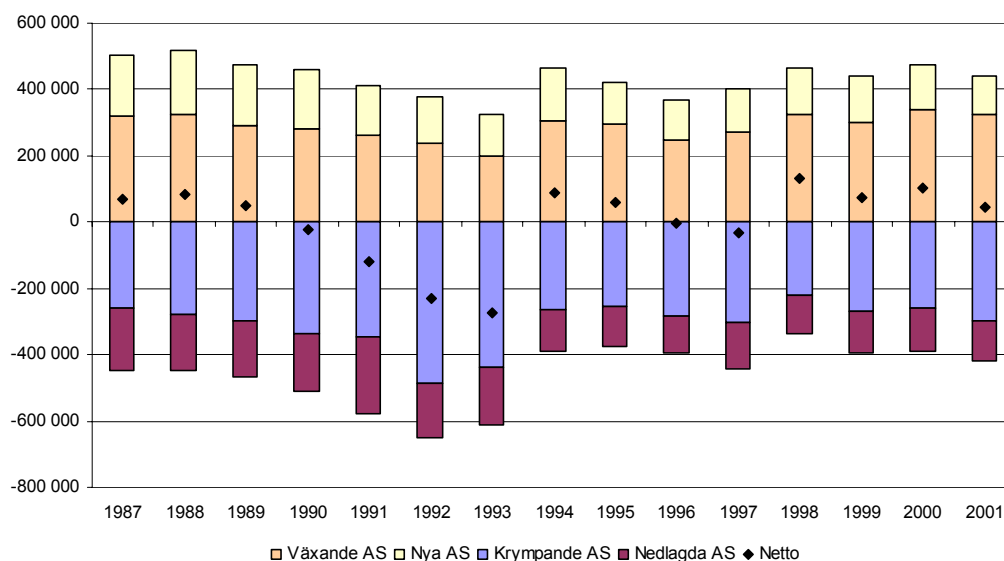
⁷² Se t.ex. ITPS (2003) för statistiken för åren 2001 och 2002.

ken varje år utgörs av sysselsättningsförändringar i befintliga arbetsställen. Restande 30 procent av bruttodynamiken är således vad som kan kallas turbulens (nya plus nedlagda arbetsställen).

Det framgår av Figur 2 att det försvann väldigt många arbetstillfällen under lågkonjunkturen i början av 90-talet. Dessa år minskade också antalet arbetsställen något. Nedgången i sysselsättning ska dock framförallt tillskrivas neddragningar på befintliga arbetsställen. Det är också uppenbart att Sverige hittills inte har kunnat kompensera för dessa stora förluster av arbetstillfällen. I Johansson och Melkersson (2004) analyseras sysselsättningsdynamik av detta slag på LA-regionnivå.

Det finns en mängd svårigheter med att illustrera och försöka analysera företagsdynamik, arbetsställedynamik och därav följande sysselsättningsdynamik. För det första finns det inget sammanfattande mått på företagsdynamik. Man måste istället dela upp analysen i flera olika dimensioner och analysera dem var för sig; nyföretagande, nedläggningar, nettoutvecklingen av antalet företag, växande företag, krympande företag etc. För det andra är det mycket stora konjunktur rörelser under perioden 1985–2001 vilket är den period det finns data för enligt FAD-metoden. De eventuella samband som kan identifieras är som regel mycket beroende på val av tidsperiod som studeras (se Johansson och Melkersson, 2004).

Figur 2: Sysselsättningsdynamiken på arbetsställenivå i Sverige, 1987–2001. Antal sysselsatta.



Källa: FAD (ITPS).

Näringslivets struktur och dynamik – indikatorer:

- Branschbredd (se Eliasson och Westerlund, 2003)
- Specialiseringsindex (se Eliasson och Westerlund, 2003)
- Branschfördelning (sysselsättningsmässigt)
- Kunskapsnivå i företagen
- Genuint nyföretagande (länsnivå, officiell statistik, ITPS)
- Andel av anställda på mycket stora arbetsställen (ej definierat)
- Andel av sysselsättningen i offentlig respektive privat sektor
- Antal nya, nedlagda och kvarvarande arbetsställen per 1 000 personer 20–64 år (se exempel i avsnitt 6.1)
- Sysselsättningsutvecklingen i nya, nedlagda och kvarvarande växande respektive krympande arbetsställen (se exempel i avsnitt 6.1)

5.8 rAps

På uppdrag av NUTEK har ett regionalt Analys- och prognosystem kallat rAps utvecklats. rAps bygger till största delen på data från SCB och överlappar i viss utsträckning de indikatorer som vi föreslagit i kapitlet. Det som rAps ytterligare ger är prognoser för t.ex. befolkningsstorlek, åldersstruktur etc. Förutom historiska uppgifter från SCB används då prognoser från Långtidsutredningen över t.ex. hur mycket befolkningen beräknas öka de närmaste åren. Prognoser kan vara till stor nytta för det regionala analysarbetet för att analysera t.ex. framtida försörjningsbörda.

Länen använder i viss utsträckning rAps redan idag. Ett problem är vissa regioner (främst i Norrbotten, Skåne, Värmland) är att rAps ej tar hänsyn till att vissa i den regionala befolkningen har arbete i angränsande land. Dessutom kan det vara betydande inpendling till regionen från annat land. Detta problem gäller dock för samtliga indikatorer på regional utveckling och är inget specifikt problem för just rAps. För de regioner där pendling över landgräns är ett viktigt inslag i ekonomin måste naturligtvis de Sverigebegränsade indikatorerna kompletteras på lämpligt sätt.

De indikatorer som föreslagits i avsnitt 5.1–5.7 kan kompletteras med prognoser från rAps. Antingen genom att vissa ”basprognoser” fogas till det övriga indikatormaterialet eller att regionerna själva kompletterar materialet med rAps, allt efter behov.

5.9 Sammanfattning

De indikatorer som föreslagits i kapitlet kan utvecklas och kompletteras men utgör ett första steg att försöka fånga ”väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner”. Genom en samlad beskrivning av landets kommuner, LA-regioner, län och regionfamiljer med avseende på de indikatorer som föreslås ovan, får man en god samlad bild av landets regioner. Ett sådant analysunderlag skulle visa i vilka avseenden varje region är nära eller fjärran från att vara en väl fungerande arbetsmarknad samt vilka möjligheter eller hinder det finns för att fungera bättre.

Tabell 5: Sammanfattning av föreslagna indikatorer

Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring:
Tillgänglighetsindex (se Eliasson och Westerlund, 2003)
Inpendling till regionen
Utpendling från regionen
Potential till regionförstoring (se Hanell och Persson, 2003)
Utbredning av distansarbete (ej definierat)
Tillgång till bredband (ej definierat)
Befolkningsutveckling:
Naturlig befolkningsutveckling, nettomigration och total befolkningsutveckling
Födelseetal, antal födda barn per kvinna i fertil ålder
Snara pensionsavgångar (t.ex. förvärvsarbetande personer 55–64 år, i procent av alla förvärvsarbetande)
Kompetensförsörjning:
Högskolor och universitet (antal studerande)
Utbildningsnivå i befolkningen i arbetsför ålder
Yrkesmässig fördelning i befolkningen i arbetsför ålder
Möjlighet att rekrytera från egna regionen, via pendling respektive via inflyttning
Arbetsproduktivitet, försörjningsförmåga och tillväxt:
”Arbetsproduktivitet” – lönesumma per förvärvsarbetande
Försörjningsförmåga – lönesumma per capita
Tillväxt mätt som förändring i arbetsproduktivitet respektive försörjningsförmåga
Beskrivning av regional konvergens/divergens i försörjningsförmåga respektive arbetsproduktivitet
De reguljärt sysselsatta och övriga:
Arbetskraftsdeltagande i befolkningen 20–64 år
Specifisering av vad personer utanför arbetskraften har för status (högskolestuderande, förtidspensionärer, deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, långtidssjukskrivna)
Utflöde från långtidssjukskrivning, antal personer, ålder samt till vilken status (till arbete, arbetslöshet, utanför arbetskraften etc.)
Inflöde till förtidspension, antal personer, ålder samt från vilken status (från arbete, arbetslöshet, utanför arbetskraften etc.)

Arbetskraft och arbetslöshet:
Öppen arbetslöshet och deltagande i konjunkturberoende program
Långtidsarbetslösa
Långtidsinskrivna
Matchningseffektivitet (se Farm, 2003)
Näringslivets struktur och dynamik:
Branschbredd (se Eliasson och Westerlund, 2003)
Specialiseringsindex (se Eliasson och Westerlund, 2003)
Branschfördelning (sysselsättningsmässigt)
Kunskapsnivå i företagen
Genuint nyföretagande (länsnivå, officiell statistik, ITPS)
Andel av anställda på mycket stora arbetsställen (ej definierat)
Andel av sysselsättningen i offentlig respektive privat sektor
Antal nya, nedlagda och kvarvarande arbetsställen per 1000 personer 20–64 år (se exempel i avsnitt 6.1)
Sysselsättningsutvecklingen i nya, nedlagda och kvarvarande växande respektive krympande arbetsställen (se exempel i avsnitt 6.1)

6 Instrument för regional utveckling, deras uppföljning och utvärdering

Nedan sammanfattas de instrument som finns för regional utveckling tillsammans med huruvida de inkluderas i Utgiftsområde 19 (Regional utveckling) eller ej.

Tabell 6: Instrument för regional utveckling

	Verksamhetsområden	Utgiftsområde 19 – Regional utveckling	Innehåller insatser
A	Regionala hänsyn inom sektorspolitiken	Ej inkluderat i UO 19	
B	Samverkan för hållbar regional tillväxt		
B I	Kapitalförsörjning	UO 19	Regionalt utvecklingsbidrag Landsbygdsstöd Sysselsättningsbidrag Såddfinansiering
B II	Programlagda utvecklingsprojekt	UO 19 samt andra utgiftsområden ⁷³	Central projektverksamhet inkl. mindre program Regional projektverksamhet Regionala tillväxtavtal 2000–2003 Regionala tillväxtprogram 2004–2007 EG:s strukturfonder 2000–2006
B III	Kommersiell service	UO 19	Servicebidrag Hemsändningsbidrag Investeringsbidrag Landsbygdslån
C	Generella stimulansåtgärder	Transportbidraget inkl. i UO 19	Transportbidrag Regional nedsättning av socialavgifter och av elskatter

Källa: Prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 19.

6.1 A – Regionala hänsyn

Alla politikområden/utgiftsområden ska ta regionala hänsyn. De politikområden som utpekats som särskilt viktiga för att uppfylla målet med den regionala utvecklingspolitiken är⁷⁴ regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygdspolitiken och politikområ-

⁷³ Programlagda utvecklingsprojekt kan finansieras av flera olika politikområden t.ex. 13 Arbetsmarknadspolitik, 26 Forskningspolitik och 38 Näringslivspolitik. Dessutom finansieras projekt med medel från kommun, landsting, näringsliv och EU.

⁷⁴ Prop. 2001/02:4 (sid. 107).

den inom de areella näringarna samt kulturpolitik. Även insatser inom integrationspolitiken anses vara av betydelse för den regionala utvecklingen.

Den regionala utvecklingspolitiken ska genom de förutsättningar som finns i varje region stärka näringslivets utveckling genom effektivare samordning av insatser inom politikområden. Här är det främst de regionala tillväxtavtalen, RTA, och de regionala tillväxtprogrammen, RTP, som ska bidra.⁷⁵

Målet för näringslivspolitikerna är att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag. Näringspolitiken ska främst bidra till den regionala utvecklingen genom råd, stöd och till viss del även kapitalförsörjning till näringslivet från NUTEK och ALMI Företagspartner AB samt stiftelser (Prop. 01/02:4, sid. 23).

Arbetsmarknadspolitikerna ska genom bland annat en effektiv matchning av arbetssökande och arbetsgivare och med en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring underlätta och stimulera omställningen på arbetsmarknaderna och på så sätt bidra till den regionala utvecklingen (Prop. 2001/02:4, sid. 31).

Utbildningspolitiken ska framför allt möta individens samt den lokala och regionala marknadens behov av utbildningar. Genom ett målinriktat samarbete kan utbildningar på alla nivåer ge värdefulla bidrag till regional utveckling (Prop. 2001/02:4, sid. 34).

Transportpolitikens mål är att ”säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet”.⁷⁶ Ett av politikområdets delmål är att främja en positiv regional utveckling. Transportsystemet ska främja utvecklingen genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd (Prop. 1997/98:56, sid. 33).

Forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem anses också som en viktig del i den regionala utvecklingen. Målet för forskningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande forskningsnation där all forskning håller hög kvalitet. Ett av statens viktigaste instrument för finansiering av behovsmotiverad forskning är Verket för innovationssystem, VINNOVA. En grundläggande uppgift är att initiera och finansiera behovsmotiverad FoU till stöd för innovationssystemet samt att åstadkomma synergieffekter genom integration och gränsöverskridande arbete mellan de verksamhetsområden som myndigheter byggs upp av (Prop. 2001/02:2, sid. 9).

Landsbygdspolitikerna och politikområdena inom de areella näringarna ska också bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. De areella näringarna ska bidra till att upprätthålla sysselsättning, bosättning och samhällsstrukturer på landsbygden, i glesbygden och i skärgården (Prop. 2001/02:4, sid. 43). Insatser inom kulturpolitikens område sägs ge effekter när det gäller att stärka människors

⁷⁵ Prop. 2001/02:4 (sid. 28-30).

⁷⁶ Prop. 1997/98:556 (sid. 1).

kreativitet, regioners attraktivitet och den lokala och regionala identiteten (Prop. 2001/02:4, sid. 50).

Dessutom ska alla statliga myndigheter ta regionala hänsyn vilket styrs genom verksförordningen (1995:1322)⁷⁷ och förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete. ”Regeringen har i regleringsbrev för myndigheter inom de politikområden som är av störst betydelse för den regionala utvecklingen, ställt tydliga krav på att de skall bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken”.⁷⁸ Nedan ges tre exempel på hur sådana regionala hänsyn preciseras i regleringsbrev.⁷⁹

Affärsverket Statens järnvägar

”Målet är en positiv regional utveckling, där järnvägssystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av stora transportavstånd.”⁸⁰

Arbetslivsinstitutet

”Arbetslivsinstitutet skall bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken, väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet, uppnås. Det innebär att myndigheten kan vara en samverkanspart i de regionala tillväxtprogrammen genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde.”⁸¹

Arbetsmarknadsverket

”AMV skall bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås genom medverkan inom arbetskrafts- och kompetensförsörjningsområdet. AMV får vara medfinansierare av de regionala tillväxtprogrammen och medverka med kompetens- och metodstöd om det sker inom ramen för arbetsmarknadspolitikens mål, prioriteringar och gällande regler. Länsarbetsnämndernas medverkan skall bland annat ske inom ramen för de regionala kompetensråden.”⁸²

Ovanstående exempel visar att det i regleringsbrev inte handlar om några konkreta definitioner på vad regionala hänsyn skulle kunna innebära. Det är alltså svårt att veta vad ”regionala hänsyn” är och som vi tidigare påpekat finns det inga regionala ”etiketter” på pengar som fördelas via sektorspolitiken. Det finns därmed ingen framkomlig väg att med en effektutvärdering försöka jämföra satsade resurser med utfall i ett regionalt perspektiv.

ITPS föreslår därför att man istället, vad gäller regionala hänsyn i sektorspolitiken, skapar en systematisk uppföljning av regionernas utveckling och prestationer i förhållande till varandra. De indikatorer som presenteras i kapitel 5 skulle kunna

⁷⁷ Utredaren har överlämnat sitt betänkande Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). Utredaren föreslår att det nya namnet skall vara myndighetsförordningen.

⁷⁸ Budgetpropositionen för 2004 (Prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 19, sid. 21).

⁷⁹ I en Promemoria (Näringsdepartementet, 2004-02-16) finns en sammanställning av regleringsbrev med anknytning till de regionala tillväxtprogrammen.

⁸⁰ N2003/8492/SÄ, N2003/8885/BS (delvis) 2003-12-04, (sid. 2).

⁸¹ N2003/798/ARM, N2003/1520/ARM, N2003/8814/BS (delvis) 2003-12-04 (sid. 6).

⁸² N2003/8507/A, N2003/8814/BS (delvis) 2003-12-11 (sid. 10).

utgöra en sådan uppföljning. Vi vill visa ett par exempel hur det skulle kunna se ut i praktiken. I Tabell 7 och Tabell 8 visas två indikatorer inom delområdet näringslivets dynamik; arbetsställedynamik respektive sysselsättningsdynamik.

Arbetsställen kommer till eller läggs ned medan kvarvarande arbetsställen växer eller krymper. Företags- eller arbetsställedynamik som en indikator på fungerande arbetsmarknadsregioner diskuterades i 5.7. I Tabell 7 visas antal arbetsställen per 1 000 personer i åldern 20–64 år. Vi visar indikatorerna för riket och regionfamiljerna, samt även för Södermanlands län som ett exempel. Södermanlands län består av tre LA-regioner; Nyköping, Katrineholm och Eskilstuna.⁸³

Tabell 7: Arbetsställedynamik – antal arbetsställen (as) per 1000 personer 20–64 år

År	1999			2000		
	Nya AS	Nedlagda AS	Kvarvarande AS	Nya AS	Nedlagda AS	Kvarvarande AS
RIKET	12.6	12.5	75.5	12.6	11.7	76.2
Regionfamiljer						
Storstadsregioner	14.8	12.9	75.0	15.1	12.7	76.1
<i>Därav Stockholm</i>	16.4	13.6	77.6	16.6	13.7	79.0
<i>Därav Göteborg</i>	12.8	11.9	70.9	12.9	11.5	71.4
<i>Därav Malmö</i>	12.8	12.1	73.0	13.4	11.2	73.8
Universitets- och högskoleregioner	11.3	11.6	70.1	11.0	10.4	71.0
Regionala centra	10.8	11.8	73.7	10.5	10.7	74.0
Sekundära centra	11.4	13.0	85.1	10.9	11.3	85.7
Småregioner – privat sysselsättning	12.0	13.0	80.7	11.3	12.2	81.3
Småregioner – offentlig sysselsättning	12.2	14.4	84.5	12.3	13.3	84.6
Södermanlands län	11.6	12.0	70.2	11.4	10.4	71.8
Nyköping LA-region	10.9	11.4	68.3	12.1	10.1	69.6
Katrineholm LA-region	11.2	12.6	77.6	10.8	11.3	78.0
Eskilstuna LA-region	10.9	11.6	61.5	10.0	9.7	63.3

Källa: SCB (FAD)

Om vi begränsar oss till året 2000 ser vi att tillkomsten av nya arbetsställen är högst i Storstadsregionerna och allra störst i Stockholm LA-region. Antal kvarvarande arbetsställen per person är däremot högst i Sekundära centra och Småregioner.

Södermanlands län ligger något under riksgenomsnittet vad gäller antal nya, nedlagda och även kvarvarande arbetsställen. Eskilstuna LA-region är ett Regionalt centrum enligt NUTEK:s regionfamiljsindelning (se avsnitt 4.4) och har ungefär lika många nya arbetsställen och något färre nedlagda arbetsställen än regionfamiljen i snitt. Däremot har Eskilstuna betydligt färre kvarvarande arbetsställen per person. Denna information måste naturligtvis paras ihop med information om t.ex. sysselsättning, sårbarhet, branschbredd och dominans av stora arbetsställen. Eskils-

⁸³ Tre av länets kommuner – Gnesta, Strängnäs och Trosa – ingår i Stockholm LA-region. De tre LA-regionerna som helt ligger inom Södermanlands län består av kommunerna Nyköping/Oxelösund, Katrineholm/Flen/Vingåker respektive Eskilstuna.

tuna LA-region kan ju t.ex. ha få men stora och livskraftiga arbetsställen och därmed klara sysselsättningen bra.

De två andra LA-regionerna i Södermanlands län – Nyköping och Katrineholm – tillhör regionfamiljen Sekundära centra. Nyköping har fler nya men färre nedlagda och färre kvarvarande arbetsställen än sin regionfamilj. Katrineholm ligger på regionfamiljens nivå för nya och nedlagda arbetsställen men har långt färre kvarvarande arbetsställen per person, jämfört med regionfamiljen. Även här krävs naturligtvis att informationen kombineras med annan. Hur är det med branschbredden? Hur klarar man sysselsättningen? osv.

I Tabell 8 visas den sysselsättningsdynamik som följer av arbetsställedynamiken. Vi ser att den totala dynamiken är störst i Storstadsregionerna och allra störst i Stockholm. Stockholm LA-region har störst absolutvärde i alla fyra delkomponenter. I Storstadsregionerna är det stora bruttoflöden både i nya och nedlagda arbetsställen men även i kvarvarande. Södermanlands län har lite sämre sysselsättningsutveckling än riket, främst på grund av mindre expansion i nya och kvarvarande arbetsställen. Eskilstuna LA-region har allra sämst sysselsättningsutveckling i Södermanlands län. Utvecklingen i Eskilstuna är mer negativ än för regionfamiljen i alla komponenter utom just sysselsättningsökningar genom nya arbetsställen.

Tabell 8: Sysselsättningsutveckling mellan 1999 och 2000, procent, för olika typer av arbetsställen (AS)

	Nya AS	Expansion i kvarvarande AS	Kontraktion i kvarvarande AS	Nedlagda AS	Sysselsättningsförändring totalt
RIKET	3.6	9.0	-6.9	-3.4	2.7
Regionfamiljer					
Storstadsregioner	4.6	10.5	-7.7	-3.9	3.9
<i>Därav Stockholm</i>	5.2	10.7	-8.4	-4.3	3.3
<i>Därav Göteborg</i>	3.5	10.2	-6.7	-3.4	3.8
<i>Därav Malmö</i>	3.8	10.1	-6.7	-3.4	3.9
Universitets- och högskoleregioner	3.3	8.5	-6.5	-3.1	2.8
Regionala centra	2.7	8.0	-6.4	-3.0	1.8
Sekundära centra	2.6	7.8	-6.0	-2.6	1.8
Småregioner – privat sysselsättning	2.8	7.4	-6.7	-3.0	0.7
Småregioner – offentlig sysselsättning	2.9	7.5	-7.0	-3.5	0.5
Södermanlands län	2.8	7.6	-6.3	-3.0	1.9
Nyköping LA-region	2.5	6.8	-5.1	-2.4	2.0
Katrineholm LA-region	2.4	8.2	-6.8	-2.8	1.2
Eskilstuna LA-region	2.7	7.1	-6.9	-3.7	-0.7

Anm: Totala sysselsättningsförändringen skiljer något från summan av de första fyra kolumnerna. Detta på grund av vissa delningar och sammanslagningar av arbetsställen som inte passar i någon av de fyra kategorierna (differensen varierar mellan 0.0 och 0.8 procentenheter för tabellen).

Källa: SCB (FAD)

I avsnitt 5.9 beskrev vi hur en nationell aktör skulle kunna framställa ett väl genomtänkt analysunderlag/uppföljning av regionernas utveckling. Detta skulle utgöra en grund för länens praktiska arbete. Ett sådant analysunderlag skulle också kunna ge större förståelse för regionernas utveckling i allmänhet och kunna ge insikter i vad sektorpolitikens *regionala hänsyn* skulle kunna vara i praktiken. Det är viktigt att skilja på analysunderlag och analys. Ett analysunderlag utgörs av statistik samlat på ett bra sätt. Själva analysen dvs. slutsatser av statistik, strategier angående vad en LA-region eller ett län har för möjligheter och hinder, ligger dock fortfarande på länen och även på regeringen i dialog med länen.

6.2 B – Samverkan för regional utveckling

Samverkan för hållbar tillväxt delas upp i tre delar i budgetpropositionen; kapitalförsörjning, programlagda utvecklingsprojekt och stöd till kommersiell service.

6.2.1 B I – Kapitalförsörjning

Kapitalförsörjning omfattar (jmf. Tabell 6) de selektiva regionala företagsstöden regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, sysselsättningsbidrag, och såddfinansiering (via länsstyrelser och självstyrelseorgan). Mål med de olika stöden enligt förordningar sammanfattas i Tabell 10 (i Bilagan). Sammanfattningsvis är målen ganska svepande. Ökad sysselsättning och tillväxt är dock exempel på mätbara begrepp som kan följas upp. I Tabell 10 i finns avsikter som ”lämplig lokalisering av näringslivet” och ”balanserad regional utveckling” vilket inte är praktiskt användbara begrepp. De måste definieras och ges ett innehåll innan de kan följas upp. Det ska tilläggas att flera av dessa förordningar just nu är under översyn.

Det uppföljningssystem som NUTEK använder idag för dessa företagsstöd, STINS, fungerar inte tillfredsställande och ett nytt handlägg- och uppföljningssystem, NYPS, är under konstruktion. Man beräknar att ta det nya systemet i bruk i oktober år 2004.⁸⁴ Data från STINS används idag basal redovisning av vad de olika företagsstöden kostar, ibland med fördelning på län, bransch eller liknande.⁸⁵ Regelrätta effektutvärderingar av regionala företagsstöd är mycket få, trots att de totala bidragen utgjort stora belopp under många år (se sammanfattning i Falkenhall och Melkersson, 2003).

Man vet alltså i princip inte om dessa bidrag har någon effekt och än mindre om företagsstödens förmodade positiva effekter överskrider kostnaderna. Ett problem är målformuleringarna som ofta är alltför yvigt formulerade för att de ska vara uppfoljningsbara och utvärderingsbara. I vissa fall finns direkta målkonflikter⁸⁶ och i andra fall finns politiska mål som inte upplevs som relevanta ur ett företagsekono-

⁸⁴ NYPS (Ny projekt och stödärendehantering), se mer information på NUTEK:s hemsida, www.nutek.se.

⁸⁵ Se NUTEK (2003) för budgetåret 2002.

⁸⁶ Ett exempel är transportbidraget som har som avsikt att öka förädlingsgraden i de norra länen. Genom att göra transporter billiga uppmuntrar man dock till raka motsatsen – frakt av tunga, oförädlade varor för förädling närmare avsättningsmarknaden. Detta dilemma med bidraget diskuteras ingående i en utredning om transportbidraget (SOU 1997:94).

miskt perspektiv. Ett syfte med sysselsättningsbidraget är t.ex. att öka sysselsättningen, men ur ett företagsekonomiskt perspektiv är en sysselsättningsökning inget mål i sig.

Det är naturligtvis mycket komplicerat att veta om en viss åtgärd verkligen har positiv effekt på t.ex. sysselsättning eller tillväxt, eller ens om den kan *förväntas* ha en sådan effekt. Vissa åtgärder har, om några, mycket långsiktiga effekter. Detta kan gälla t.ex. olika utbildnings- och kompetenshöjande insatser i företag eller investeringar. Med hänsyn till t.ex. undanträngning av företag som *inte* får stöd måste man dessutom alltid ta hänsyn till eventuella negativa effekter förutom avsedda positiva effekter av företagsstöd.

Det finns vissa förslag i budgetpropositionen på resultatindikatorer för företagsstöden – ett arbete i startgröparna.⁸⁷ När en indikator används för uppföljning är det viktigt att det finns en logisk koppling mellan ett upplevt problem, en indikator, en åtgärd och därpå följande uppföljning. Ett förslag till hur en sådan logisk tankekedja skulle kunna se ut visas nedan.

Problem	→	Åtgärd	→	Uppföljning / utvärdering
Problem identifieras via reflektion över en indikator	→	Åtgärd som man tror ska minska problemet införs	→	Har problemet förbättrats eller förvärrats enligt den specifika indikatorn? Vad beror på åtgärden resp. annat?

Ett exempel från arbetsmarknadspolitiken skulle kunna vara följande.⁸⁸

Problem	→	Åtgärd	→	Uppföljning/utvärdering
Vissa arbetslösa har mycket svårt att få anställning och är inskrivna mycket långa perioder på arbetsförmedlingarna	→	En utbildningsinsats ordnas för långtidsinskrivna	→	Minskar inskrivningstiderna mer för deltagarna än för andra? Hur många får arbete efter insatsen? Vad beror på åtgärden resp. annat? Kan utbildningen t.o.m. motverka sitt syfte genom att t.ex. vara stigmatiserande?

I exemplet ovan är *inskrivningstiden på arbetsförmedlingen* den indikator som signalerar att vissa personer har problem. Som vi redan tidigare sagt har arbetsmarknadspolitiken ett relativt ”enkelt” syfte – i princip att människor ska få arbete. Företagsstöd som finansieras inom Utgiftsområde 19 har flera syften, ibland motstridiga. I och med att stöden vi här diskuterar riktar sig till företag uppstår dessutom stora problem att mäta ”resultat”. En till synes enkel indikator som överlevnadsgrad (t.ex.) fem år efter stöd är inte oproblematiske. När man ska be-

⁸⁷ Prop.2003/04:1, Utgiftsområde 19 (sid. 17-18).

⁸⁸ Den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Aktivitetsgaranti är riktad till långtidsinskrivna. Beskrivning av deltagarna och vad de gör ett år efter deltagande ges i Fröberg och Lindqvist (2002). Relativt få av deltagarna lämnar åtgärden inom ett år och av dem som gör det är det få som går till arbete (se Tabell 35 och 36 i rapporten).

döma ett företagsstöd är det inte med nödvändighet bättre med högre överlevnadsgrad än lägre. Alla företag överlever inte och alla företag ska heller inte överleva.

Det man vill uppnå med företagsstöd är förmodligen någon slags ”optimal överlevnad” dvs. att ”rätt” företag överlever, men vilka företag detta skulle kunna vara är naturligtvis omöjligt att veta i förväg. Om 95 procent av företagen som fått ett visst stöd försvunnit från marknaden några år efter stödet, vågar man nog påstå att stödet misslyckats. Man har inte lyckats hitta företag som har en potential att överleva. Om däremot 95 procent av stödföretagen överlever samma tidsperiod, indikerar detta att man har subventionerat företag som är ”för bra” och som förmodligen skulle ha överlevt även utan stöd⁸⁹ dvs. bidraget är en ren så kallad dödviktsförlust. Stödet är då en ren kostnad för statsbudgeten och det kan dessutom ha lett till undanträngning av icke subventionerade företag.⁹⁰

I sammanfattning får vi inte speciellt stor ledning av de politiska avsikterna med stöden inom Utgiftsområde 19 för att föreslå indikatorer för uppföljning (se Tabell 10). Ökad sysselsättning är det enda konkreta mer kortsiktiga syfte som återkommer och sysselsättningen bör därför följas upp. Tillväxt återkommer också för flera stöd men är troligen något mer långsiktigt och mer indirekt kopplat till företagsstöden. Förädlingsgrad är ett mått som nämns i syftet för det regionala transportbidraget.⁹¹ Transportbidraget kan genom sin konstruktion snarast förväntas ge lägre förädlingsgrad än högre, vilket avses med stödet.⁹² Att i allmänhet följa upp förädlingsgrad för företag är dock rimligt, om inte annat för att öka kunskapen om hur förädlingsgraden skiljer mellan regioner, branscher etc.

Vid uppföljning av företagsstöden bör man eftersträva en enhetlig uppföljning för alla stöd, dvs. följa upp samma indikatorer oavsett vilket stöd företaget fått. Vi kan återigen dra en parallell till arbetsmarknadspolitiken. Genom databasen HÄNDEL, som innehåller information om alla inskrivna på en statlig arbetsförmedling, innehåller samma information för alla individer, oavsett om de deltar i ingen, någon eller flera åtgärder. Därmed har man samma personuppgifter oavsett vilken typ av åtgärd individen deltar i.

Indikatorer som kan användas för att följa upp företags prestationer kan vara t.ex. överlevnadsgrad, utveckling av sysselsättning, omsättning, förädlingsgrad, vinst, produktivitet, branschfördelning etc. Eftersom företagsstöd finansierade inom Utgiftsområde 19 har ett regionalt syfte är det också av intresse att studera huruvida det finns regionala skillnader i faktorpriser (priser på arbete, kapital, transporter). Ett exempel på studie är t.ex. huruvida sysselsättningsstöd påverkar den relativa faktor användningen dvs. användningen av arbete i förhållande till kapital.

⁸⁹ Det är svårt att ange någon ”genomsnittlig” överlevnadssannolikhet för företag. Av *nystartade* företag finns ungefär 60 procent kvar efter tre år (se ITPS Statistikrapport S2003:005, Tabell 1, för en sammanfattning av flera tidigare svenska studier). Överlevnadssannolikheten för ett företagsbestånd är troligen något högre.

⁹⁰ I en pick-the-winner-strategi resonerar man lite annorlunda ang. detta med att stödja företag som är ”för bra”.

⁹¹ Förädlingsgrad definieras som förädlingsvärdet i procent av nettoomsättningen (se Sundberg, 1998, sid. 73).

⁹² Se diskussion kring transportbidragets syfte och konstruktion i SOU 1997:94.

Såsom nämnts tidigare finns viss basal uppföljning av företagsstöden i årliga rapporter från NUTEK. Denna uppföljning skulle dock kunna utvecklas. När man vill följa upp specifika företagsstöd bör man hålla isär *vad* man vill följa upp:

- Kostnader (t.ex. subvention per anställd)
- Stödmottagares prognoser (t.ex. förväntat antal nyanställda)
- Mottagarföretagens prestationer i någon bemärkelse (omsättning, sysselsättning etc., att jämföra med icke stödmottagande företag)
- Annat (t.ex. könsfördelningen bland de anställda)

Vid utvärdering inom arbetsmarknadspolitiken används ibland metoden att jämföra två eller flera liknande åtgärder riktade mot arbetssökande. Genom att ställa åtgärderna i relation till varandra försöker man uttala sig om vilken som är ”bäst”. Detta har t.ex. gjorts av Carling och Richardson (2001) som jämför ett antal olika programs effekt på anställningssannolikhet. En jämförelse har också gjorts mellan två olika sätt att organisera IT-utbildning.⁹³ Att jämföra två eller flera program med varandra kan ge en indikation om var man ska satsa medel, givet att *något* skall göras för den arbetssökande.

Principen att jämföra olika åtgärder med varandra, skulle också kunna användas för de regionala finansiella företagsstöden. Man skulle t.ex. kunna jämföra utvecklingen hos företag som fått sysselsättningsbidrag respektive regionalt utvecklingsbidrag.⁹⁴ Det förra är en subvention av nyanställd arbetskraft och det senare en subvention av kapitalinvesteringar. I en sådan studie ryms även en principiell diskussion om varför man skulle använda det ena eller andra stödet och vilka de negativa sidoeffekterna med respektive stöd kan vara.

Om vi åter vänder blicken mot arbetsmarknadspolitiken kan konstateras att regeringen har satt ett konkret mål för arbetsmarknadsutbildningen.⁹⁵ Målet är att 70 procent av deltagarna ska ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning (se även Martinsson och Lundin, 2003). Arbetsmarknadspolitiken har kommit längre än många andra politikområden när det gäller tydlighet i sina målformuleringar och därmed också visat att det går att förbättra möjligheterna för meningsfull uppföljning och utvärdering.

Mål liknande det ovan skulle kunna formuleras för de regionalpolitiska stöden, till exempel att x procent av företagen eller arbetsstillfällena som har fått ett visst stöd bör finnas kvar på marknaden efter ett visst antal år, eller att överlevande stödföretagen bör ha ökat sysselsättningen med y procent. Det är naturligtvis svårt att veta var man ska sätta gränsen för att stödet/bidraget ska räknas som ”godkänt”. Som ett första steg behövs en gedigen och systematisk uppföljning av stödföretagen för att få veta hur företagen utvecklas vad gäller överlevnad, sysselsättning,

⁹³ En sammanfattning av utvärdering av det så kallade Swit-programmet i jämförelse med en arbetsmarknadsutbildning med inriktning mot IT, finns i Hemström och Martinson (2002).

⁹⁴ En omständighet som gör det hela mycket komplicerat är att många företag fått båda typerna av bidrag, samt att de kan ha fått en typ av bidrag flera år i rad (se vidare diskussion i Falkenhall och Melkersson, 2003).

⁹⁵ I AMVs regleringsbrev för år 2000 (N1999/12618/BS (delvis) N1999/12868/A).

omsättning, förädlingsvärde etc. Här är det nödvändigt att jämföra stödföretagen med företag som *inte* fått stöd.

ITPS föreslår att uppföljning och effektutvärdering av företagsstöden inom Utgiftsområde 19 bör ske centralt. Detta dels för att datamaterialet över stödmottagare och belopp finns lagrat centralt (i STINS på NUTEK, ska senare bli systemet NYPS) och dels för att det krävs relativt avancerade metoder för att försöka uppskatta eventuella effekter av stöden. Det finns därmed avsevärda ”stordriftsfördelar” med att ha central uppföljning och effektutvärdering av de regionala finansiella företagsstöden. Vilka fungerar bäst, var? Hur får man mest värde för pengarna?

Vad gäller konkreta uppföljningar och utvärderingar av företagsstöden inom Utgiftsområde 19 är det *ITPS* åsikt att följande bör beaktas:

- Uppföljning och utvärdering ska främst baseras på verkliga utvecklingsförlopp, inte på stödföretagens egna prognoser om t.ex. utvecklingen av antalet anställda.⁹⁶
- Samma indikatorer bör följas upp för de olika typerna av företagsstöd. Detta för att i någon mån kunna jämföra stöden med varandra.
- Man kan jämföra företag som fått ett av två (eller av flera) olika stöd. Denna typ av jämförande analys har ännu inte använts för svenska företagsstöd.

ITPS planerar ett projekt under 2004–2005 där ett ”samlat grepp” på olika företagsstöden kommer att tas. Det finns dels företagsstöd inom Utgiftsområde 19 men även till viss del inom Utgiftsområde 24 Näringsliv (t.ex. ALMI företagspartner AB, viss såddfinansiering via NUTEK samt stöd till så kallade industriella utvecklingscentra, IUC). Det finns dock många fler aktörer som hanterar stöd till företag. Offentliga stöd enligt EU:s definition inkluderar en mängd olika stöd till näringsverksamhet.⁹⁷ Projektet *ITPS* planerar kommer att ta avstamp i en principiell diskussion om framför allt följande frågor:

- Vilka problem vill staten försöka lösa med företagsstöd?
- Ska staten stödja de bästa företagen, de sämsta eller de ’mittemellan’?
- Vad ska man förvänta sig för effekter av företagsstöden?

Inom projektet ryms en teoretisk genomgång av motiv för och mot företagsstöd generellt, förväntade effekter av olika slags företagsstöd samt regelrätta effektutvärderingar. Även om utvecklingen går mot minskat inslag av denna typ av företagsstöd, till förmån för mer projektinriktade stöd, är företagsstöden principiellt

⁹⁶ NUTEK har använt stödmottagares egna prognoser för omsättning och förädlingsvärdet som en form av stöduppföljning. Se NUTEK:s PM ”Uppdrag enligt regleringsbrev år 2000 av uppföljningsmätt/resultatmätt för regionalt utvecklingsbidrag beviljade år 2000” (Dnr. 00-2000-46) och motsvarande för år 2001 (Dnr. 00-2000-6468).

⁹⁷ Se ”Subsidies to the Swedish Industry 2001-2002 – Notification under article 25 of the WTO Subsidies Agreement”, onummerat PM från NUTEK. Där visas något om regler för stöden samt totala kostnaderna per år. För vissa år finns beskrivning av kostnader för dessa stöd i NUTEK:s skrift ”Svensk näringsliv och näringspolitik” t.ex. för året 2000.

viktiga. Dessutom är företagsstöden möjliga att effektutvärdera på ett sätt som kanske inte projekt kan förväntas vara.

6.2.2 B II – Programlagda utvecklingsprojekt

Programlagda utvecklingsprojekt inom Utgiftsområde 19 består av central projektverksamhet inkl. mindre program och regional projektverksamhet. Regeringen och NUTEK beslutar om medel som omfattar den centrala projektverksamheten. De regionala tillväxtprogrammen (RTP) är ett centralt instrument och enligt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* är programmen en viktig förutsättning för hållbar tillväxt och ökat samförstånd för att uppnå målet med politikområdet. Målet för programlagda utvecklingsprojekt är att medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling. Här spelar också EU:s strukturfonderna en viktig roll framförallt som medfinansier till RTP. Ännu en viktig medfinansier för RTP är den regionala projektverksamheten som kan anpassas till den lokala och regionala nivåns förutsättningar och prioriteringar samt fungera som överskridande och samordnande instrument mellan olika sektorer.

Programformen innebär i korthet att genom att samordna de statliga insatserna ge ett bättre stöd till näringslivet utveckling. Förebilden är EG:s strukturfondsprogram. De regionala tillväxtavtalen, RTA (2000–2003) som var föregångaren till RTP (2003–2007), var en frivillig överenskommelse mellan myndigheter och företag samt andra aktörer på länsnivå. Inga nya medel tillfördes eller kommer att tillföras, varken i RTA eller i RTP, utan varje myndighet deltar inom ramen för ordinarie regler och anslag.⁹⁸

Utöver den centrala projektverksamheten, strukturfonderna och RTP finns de nationella programmen som exempelvis VINNOVA:s program Vinnväxt och NUTEK:s program för lokal näringslivsutveckling, LNU.⁹⁹ De nationella programmen bör följas upp och utvärderas på nationell nivå medan de program och projekt som har en regional förankring dvs. RTP och strukturfondsprogrammen m.fl. bäst följs upp och utvärderas på regional eller lokal nivå. Det är viktigt att ha rimliga förväntningar på vad den regionala utvecklingspolitiken ska kunna åstadkomma. Exempelvis så utgör Utgiftsområde 19, år 2004, cirka *en halv procent* av den totala årsbudgeten för 2004.¹⁰⁰ Det är orealistiskt att tro att man ska kunna mäta effekt på t.ex. BRP eller sysselsättning av enstaka projekt på några miljoner kronor. Det är helt enkelt inte görligt i en värld där mycket händer samtidigt och den totala utvecklingen är en komplicerad process och resultat av en mängd faktorer inom och utanför regionen och landet.

ITPS föreslår att projekt och regionala program främst följs upp och utvärderas på regional nivå. En grundförutsättning är att formulera realistiska mål och syften med uppföljning/utvärdering. Som ovan nämnts, är det troligen fruktlöst att försöka

⁹⁸ Se vidare t.ex. Statskontoret (2004).

⁹⁹ Se www.vinnova.se och www.nutek.se

¹⁰⁰ År 2004 var Utgiftsområde 19 budgeterat till 3 106 447 tkr, vilket utgör cirka en halv procent av den totala årsbudgeten för 2004 som är 754 093 261 tkr (se Prop. 2003/04:1).

relatera projektmedel till makroindikatorer. Dock kan man lyckas väl med uppföljningar för att se vilka kostnader som olika projekt inneburit och de omedelbara aktiviteter som projekt resulterar i. Man kan också ha en problemlösande attityd till en utvärdering, till exempel att man i en region observerat ett ganska välavgränsat problem och att ett projekt genomförts för att minska problemet. En utvärdering kan användas för att försöka analysera om problemet minskat, om detta troligen skett tack vare den nya insatsen och även försöka kvantifiera om effekterna överskrider kostnaderna.

Detta är ett mycket konkret sätt både att lansera projekt och att följa upp/utvärdera. Avsikten med uppföljning/utvärdering är att den ska hjälpa till att ytterligare förbättra insatsen ifråga, om insatsen har stora positiva effekter att utöka dess omfattning eller om insatsen är verkningslös eller t.o.m. skadlig, minska eller lägga ned insatsen (jmf. Vedungs diskussion om processutvärdering som ett ”reparationsarbete” som vi nämnde i avsnitt 4.1). Ett första bedömningskriterium för att över huvud taget bevilja projektmedel inom den regionala utvecklingspolitiken bör naturligtvis vara att projektet har en rimlig chans att bidra till målet med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner.

6.2.3 B III – Stöd till kommersiell service

Målet är en god tillgång till kommersiell service för kvinnor och män. Stödet ges i servicegleasa områden för att befolkningen i alla delar av landet ska ha en tillfredsställande försörjning av dagligvaror och drivmedel. Stödet ingår i Utgiftsområde 19 och år 2002 beviljades stöd för 37 miljoner kronor. Stöd till kommersiell service diskuteras i Glesbygdsverkets del av uppdraget.¹⁰¹ Om stöd till kommersiell service ska utvärderas kan detta rimligtvis göras på samma sätt som de selektiva företagsstöden inom kapitalförsörjning (se avsnitt 6.2.1).

6.3 C – Generella stimulansåtgärder

Generella stimulansåtgärder inkluderar särregler i skattelagstiftningen som regional nedsättning av socialavgifter, skattesatsen på el nedsatt i vissa kommuner samt det regionala transportbidraget.¹⁰² Regional nedsättning av socialavgifter och nedsatt skatt på el beräknas till sammanlagt knappt en miljard per år.¹⁰³ Endast transportbidraget omfattas av Utgiftsområde 19. För budgetåret 2002 beviljades transportbidrag för 353 miljoner kronor (se NUTEK, 2003).

Om transportbidraget ska effektutvärderas görs detta rimligtvis på ett liknande sätt som företagsstöden inom kapitalförsörjning (se avsnitt 6.2.1). Bidraget är generellt i den meningen att uppfyller man kraven på verksamhet i vissa regioner, så erhålls bidrag ”automatiskt”. Dock innehåller förordningen visst tolkningsutrymme vad gäller att varor ska ha genomgått betydande bearbetning i regionen (se SFS 2000:281). Vid en effektutvärdering bör man ta fasta på flera intressanta frågeställningar som togs upp i 1997 års utvärdering av bidraget (se SOU 1997:94).

¹⁰¹ N2002/12180/RUT (delvis) N2002/12302/RUT (delvis)

¹⁰² Se Prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 19 (sid. 22).

¹⁰³ Se Prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 19, Tabell 2.3.

7 Uppföljning och utvärdering i en regional utvecklingspolitik

ITPS föreslår att både centrala och regionala aktörer får systematiska verktyg till sitt förfogande, i form av enhetliga analysunderlag och övergripande mål. Att ta fram ett analysunderlag med de indikatorer som redovisas i avsnitt 5 är en relativt enkel uppgift om det görs centralt, men betydligt mer resurskrävande om respektive kommun/LA-region/län ska göra det själv. Med data på olika regionnivåer (kommun, LA-region, regionfamiljer, län och riket) för exempelvis de fem senaste åren skulle man få en gedigen *gemensam* referensram att arbeta utifrån.

Enligt ITPS bedömning bör de gemensamma indikatorerna även kunna användas dels för att formulera regeringens regionala utvecklingspolitik, dels vara ett underlag för att identifiera specifika regionala utvecklingsproblem eller outnyttjade utvecklingspotentialer. Detta bör då fungera som ett viktigt underlag för regeringens bedömning av fördelningen av resurser mellan olika regioner inom sektorspolitiken, av vilka stödformer man bör använda i olika sammanhang samt för hur omfattande dessa bör vara.

I kapitel 6 presenteras en modell där tre olika typer av uppföljnings- och utvärderingsinstrument föreslås.

- Regionala hänsyn inom sektorspolitiken följs upp med de indikatorer vi föreslår. En nationell aktör tar fram indikatormaterialet som kan utgöra analysunderlag för länen och en gemensam diskussionsplattform i dialogen mellan regeringen och regionerna.
- Kapitalförsörjning i form av företagsstöd inom utgiftsområde 19 följs upp och effektutvärderas av en nationell aktör. Resultat av utvärderingar får påverka framtida medelsfördelning mellan olika typer av företagsstöd. Även om dessa stöd troligen kommer att minska i omfattning till förmån för mer projektinriktade stöd, är de fortfarande principiellt viktiga och dessutom möjliga att utvärdera kvantitativt.
- Programlagda utvecklingsprojekt utvärderas av de regionala aktörerna och då främst genom processnära utvärderingar.

För att dessa instrument ska fungera så smidigt som möjligt krävs att rollerna – i första hand mellan nationella och regionala aktörer – görs tydliga. Sannolikt går behovet av förtydligande dock längre än just till uppföljnings- och utvärderingsansvaret.

Det allmänna uppföljningsinstrument som föreslås i form av en för alla regioner *gemensam uppsättning indikatorer* för att följa den regionala utvecklingen bör ägas och produceras av en central aktör. Indikatorerna bör vara ett viktigt instrument dels för regeringens politik för regionernas utveckling, dels för regionernas politik och strategi för de egna regionerna. I det senare fallet kan naturligtvis de gemensamma indikatorerna med fördel kompletteras med vissa specifika indikatorer. För vissa län och LA-regioner är fenomen som t.ex. turism och gränshandel av stor

vikt. Vissa regioner har stort arbetsmarknadsutbyte våra grannländer. Det gemensamma analysunderlaget bör vid behov kompletteras på lämpligt sätt.

På basen av dessa gemensamma indikatorer kan en politik byggas där regeringen och regionerna utifrån gemensam kunskap inleder en dialog om innehåll i och utformning av den regionala utvecklingspolitiken. Detta torde vara ett användbart verktyg i exempelvis en vidareutveckling av den förhandlingsmodell som initierats genom de regionala tillväxtavtalen och de regionala tillväxtprogrammen. Dessutom kan ett gediget och enhetligt analysunderlag hjälpa aktörerna att konkretisera vad regionala hänsyn inom sektorspolitiken skulle kunna betyda i praktiken. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* påpekas att ”Det är en viktig fråga för uppföljningen och dialogen mellan regeringen och dess myndigheter att diskutera hur, och under vilka förutsättningar, det regionala hänsynstagandet kan realiseras.”¹⁰⁴

De gemensamma indikatorerna kan användas av regeringen och regionerna för en generell uppföljning av utvecklingen. Dessutom är många av indikatorerna lämpliga att utgöra konkreta delmål som kan bidra till målet med den regionala utvecklingspolitiken. Med hänsyn till regionala förutsättningar och nationella mål kan problem och möjligheter inventeras. Konkret skulle man exempelvis för en enskild region kunna konstatera att ”trots flera år av särskild fokus mot att öka nyföretagandet och sysselsättning har vår LA-region xx lyckats betydligt sämre än övriga i regionfamiljen” eller ”trots ett beroende av stora arbetsställen i LA-regionen zz klarar vi sysselsättningen bättre än övriga i regionfamiljen”. Sådana slutsatser kan vara ett första steg i att formulera strategier och delmål för framtiden.

På samma sätt blir de mer *effektfokuserade utvärderingarna* av olika enskilda stödformer också till verktyg för de olika aktörerna. Staten centralt ’erbjuder’ olika instrument för de regionala aktörerna att ’använda’ i det regionala utvecklingspolitiska arbetet – t.ex. regionalt utvecklingsbidrag eller sysselsättningsbidrag. Med väl genomförda effektutvärderingar blir det lättare för regeringen att identifiera vilka stödformer som är mest lämpliga. I vissa fall kan utvärderingarna ge såväl regeringen som regionerna information om hur lämpligheten i olika åtgärder kan skilja mellan olika regioner beroende på vilka utmaningar regionen står inför.

Mer generella och även processororienterade utvärderingar av regionala program är framför allt en fråga för den regionala nivån. Syftet med dessa uppföljningar/utvärderingar är i första hand att utveckla de processer som genomförandet av den regionala politiken innebär. Det finns sannolikt en stor spännvidd i hur dessa uppföljningar/utvärderingar bör läggas upp. I några fall är effektutvärderingar kanske möjliga, men i de allra flesta fallen skulle uppföljningar av processer och omedelbara resultat stå i centrum. Det viktiga är att förstå att den regionala variationen är och måste vara stor. I detta arbete finns inga generella utvärderingsmodeller. En grundläggande ansats är dock att försöka bedöma projekten utifrån deras förmåga att vara med och uppfylla målet om ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner”.

¹⁰⁴ Prop. 2001/02:4 (sid. 104).

ITPS tror att de uppföljningar och utvärderingar som föreslås ovan tillsammans kan fungera som flera instrument i dialogen mellan regionerna och regeringen, om innehåll och omfattning av den regionala utvecklingspolitiken. En sådan dialog kan styra strategin för hur, med givna och kända förutsättningar, man ska få de lokala arbetsmarknadsregionerna att bli väl fungerande.

Referenser

- AMS (2002), *Definitioner inom AMV:s statistik – Historik över ett urval av våra begrepp*, AMS Informerar, Uin 2002:2, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Axelsson S (2000), Red, *Några tankar kring sekelskiftets regionala problembild – En forskarantologi*, Institutet för regionalforskning, SIR, Rapport 123.
- Barro R.J, och Sala-i-Martin X (1995), *Economic Growth*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Calmfors L, Forslund A, och Hemström M (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU Rapport 2002:8, Uppsala.
- Carling K, och Gustafsson L (1999), *Starta eget-bidrag eller rekryteringsstöd, vilket är mest effektivt?*, IFAU Forskningsrapport 1999:5, Uppsala.
- Carling K, och Larsson L (2000), *Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt, men vilken var nu frågan?* IFAU, Forskningsrapport 2000:6, Uppsala.
- Carling K, och Richardson K (2001), *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*, IFAU Forskningsrapport 2001:2, Uppsala.
- Eliasson K, och Westerlund O (2003), *Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer*, ITPS Rapport A2003:004, Stockholm.
- Eliasson K, och Westerlund O (2004), *Vad förklarar skillnader i tillväxt mellan svenska regioner?* Opublicerat manuskript, avrapportering av regleringsbrev, ITPS, Stockholm.
- Falkenhall B, Johansson M, och Olofsson J (2003), *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet*, ITPS Rapport A2003:003, Stockholm.
- Falkenhall B, Melkersson M (2003), *Sysselsättningsbidraget – Utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd*, ITPS Rapport A2003:006, Stockholm.
- Farm A (2003), Den nya vakansstatistiken, *Ekonomisk Debatt*, **31:6**, 46–54.
- Forslund A, och Dahlberg M (2000), Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder”, *Ekonomisk Debatt*, **28**, 725–737.
- Forslund A, och Holmlund B (2003), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, IFAU Rapport 2003:6, Uppsala.
- Forslund A, och Johansson K (2003), *Matching and labour market programmes in the Swedish labour market: Evidence from regional data*, Opublicerat manuskript, IFAU, Uppsala.

- Fröberg D, och Lindqvist J (2002), *Deltagarna i aktivitetsgarantin*. IFAU Rapport 2002:11, Uppsala.
- GEM (2002), *Global Entrepreneurship Monitor – 2002 Executive Report*. Babson College, Ewing Marion Kauffman Foundation och London Business School.
- Hanell T, och Persson L O (2003), *Performance of Local Employment Systems in Nordic Countries*, Manuskript, Nordregio, Stockholm.
- Hedin G (2002), *Om lokala arbetsmarknader (LA)*, PM från SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, 2002-11-08 (se www.scb.se).
- Hemström M, och Martinson S (2002), *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program*, IFAU Rapport 2002:1, Uppsala.
- ITPS (2002), *Nyföretagandet i Sverige 2000 och 2001*, ITPS Rapport S2002:008, Stockholm.
- ITPS (2003), *Nyföretagandet i Sverige 2001 och 2002*, ITPS Rapport S2003:010, Stockholm.
- Johansson S, Lundborg P, och Zetterberg J (1999), *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, Andra reviderade upplagan, FIEF, Stockholm.
- Johansson M, och Melkersson M (2004), *Regional företagsdynamik och tillväxt*. Opublicerat manuskript, ITPS, Stockholm.
- Lagnerö M (2002), *Om lokala arbetsmarknader (LA)*, PM från SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, 2002-11-08.
- Landstingsförbundet (1996), *Regional tillväxt – villkor och möjligheter*, Landstingsförbundet, best.nr. 1666, Stockholm.
- Lindblad S (2002a), *Sårbara industriregioner – Sårbarhet i lokala arbetsmarknadsregioner och kommuner till följd av industriell omstrukturering*. NUTEK Rapport B2002:1, Stockholm.
- Lindblad S (2002b), *PM angående NUTEK:s 81 LA-regioner och 6 regionfamiljer*, Onummererat PM, NUTEK, Stockholm.
- Malmberg A (2002), *Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling – begreppsdiskussion och forskningsöversikt*, ITPS Rapport A2002:008, Stockholm.
- Martinson S, och Lundin M (2003), *Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet*. IFAU Rapport 2003:10, Uppsala.
- Naturvårdsverket (2002), *Det nya tillväxtarbetet – Förändringsarbete för en hållbar regional utveckling*, Naturvårdsverket, Rapport 5263, Bromma.
- Naturvårdsverket (2003), *Samhälle, system och miljöstyrning. En diskussion om synergier, konflikter och hållbarhet i miljöarbetet*, Naturvårdsverket Rapport 5266, Bromma.

- NUTEK (2002), *Regionalpolitiskt finansiellt stöd – Budgetåret 2001*, NUTEK Rapport R 2002:4.
- NUTEK (2003), *Regionalt utvecklingspolitiskt finansiellt stöd och projektverksamhet – Budgetåret 2002*, NUTEK Rapport R2003:9.
- Nygren O, och Persson L O (2001), *Det enkelriktade Sverige – Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen*, TCO, Stockholm.
- Persson J (1997), Convergence across the Swedish counties, 1911–1993, *European Economic Review*, **41**, 1835–42.
- RFV (2003), *Regionala skillnader i sjukskrivning – hur ser de ut och vad beror de på?*, Riksförsäkringsverket, Enheten för analys, manuskript 2003-03-03, Stockholm.
- RFV (2003), *Nybeviljade förtidspensioner och psykisk ohälsa – ålder, kön och diagnos*. RFV Rapport 2003:1, Stockholm.
- SIKA (2001), *Kommunikationsmönster hos befolkningen*, SIKA Rapport 2001:6, Stockholm.
- SIKA (2004), *Infrastruktur för tillväxt. Analys av infrastrukturinvesteringarnas betydelse för tillväxt, regional utveckling och regionförstoring*, SIKA Rapport 2004:1, Stockholm.
- SCB (2003), *Indikatorer för hållbar utveckling – baserade på miljöekonomisk och social statistik*, SCB Rapport 2003:3, Stockholm.
- Statens Folkhälsoinstitut (2003), *Förslag till mål och indikatorer inom folkhälsoområdet, Redovisning av regeringsuppdrag att utveckla ett nationellt uppföljnings- och utvärderingssystem för det samlade folkhälsoarbetet* (Socialdepartementet S2002/5085/FH). Dnr: 02-0368.
- Statskontoret (2004), *Det regionalpolitiska experimentet: Lärande nätverk för regional utveckling?* Statskontoret Rapport 2004:5, Stockholm.
- Sundberg L (1998), *Nyckeltalshandboken – en vägledning enligt ny och gammal redovisning*, MM Publikationer AB, Uppsala.
- Tapper H (1998), *Konvergensprogrammet och den stora regionalpolitiken*, Institutet för regionalforskning, SIR, Rapport 104.
- Ullström J (2002), *Det Svenska Nyföretagandet 1986–1997 förändringar i företagsstrukturer och sysselsättningseffekter*, VINNOVA, Analys VA 2002:2.
- Vedung E (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur.
- Westlund H (2004), *Regionala effekter av högre utbildning, högskolor och universitet. En kunskapsöversikt*, ITPS Rapport A2004:002, Stockholm.

Departementsserien (Ds):

Ds 1993:78, *En tillväxtfrämjande regionalpolitik*, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Ds 2000:7, *Tillväxt i hela Sverige. Rapport om tillväxtavtalen*, Näringsdepartementet, Stockholm.

Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, Finansdepartementet, Stockholm.

Propositioner (Prop.):

Proposition 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, Riksdagens tryckeri, Stockholm.

Proposition 2001/02:2, *FoU och samverkan i innovationssystemet*, Riksdagens tryckeri, Stockholm.

Proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, Riksdagens tryckeri, Stockholm.

Proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*, Riksdagens tryckeri, Stockholm.

Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*, Riksdagens tryckeri, Stockholm.

För övriga propositioner ges exakt referens i texten.

Offentliga utredningar (SOU):

SOU 1997:13, *Regionpolitik för hela Sverige – Betänkande av REKO-STAT-utredningen*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 1997:94, *Konkurrensneutralt transportbidrag*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 1998:115, *Distansarbete – betänkande av distansarbetsutredningen*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2000:36, *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*, Delbetänkande från Regionalpolitiska utredningen, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2000:87, *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2003:37, *Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2004:19, *Långtidsutredningen*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2004:24, *Från verksförordning till myndighetsförordning*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

Bilaga

LA-regionerna är 81 stycken enligt NUTEK:s indelning (se Lindblad, 2002b). Huruvida en LA-region ligger i en polycentrisk omgivning eller inte har vi tagit från Hanell och Persson (2003). Hanell och Persson definierar polycentrism som att LA-regionen ligger i en NUTS 3-region¹⁰⁵ med minst två tätorter som har mer än 5 000 invånare och en täthet med minst tre sådana tätorter per 10 000 kvadratkilometer. De utgår från 109 LA enligt SCB:s pendlingsstatistik vilket gör att deras gruppering inte direkt stämmer med våra 81 LA-regioner. Till exempel är enligt SCB:s indelning Vilhelmina, Dorotea och Åsele tre separata LA och de definieras (enligt Hanell och Persson) alla tre till att ligga i en icke-polycentrisk omgivning. Enligt NUTEK:s indelning är Vilhelmina, Dorotea och Åsele tillsammans en LA-region och vi definierar således att denna LA-region ligger i en icke-polycentrisk omgivning.

Tabell 9: 81 LA-regioner enligt NUTEK

LA-region	LA kort namn	LA långt namn	Polycentrisk omgivning
1	Stockholm	Stockholmsregionen	Ja
2	Uppsala	Uppsalaregionen	Ja
3	Nyköping	Nyköping/Oxelösund	Ja
4	Katrineholm	Katrineholm/Flen/Vingåker	Ja
5	Eskilstuna	Eskilstuna	Ja
6	Linköping	Linköpingsregionen	Ja
7	Norrköping	Norrköpingsregionen	Ja
8	Värnamo	Värnamo/Gnosjö/Gislaved	Ja
9	Jönköping	Jönköpingsregionen	Ja
10	Nässjö	Nässjöregionen	Ja
11	Tranås	Tranås/Ydre/Aneby	Ja
12	Älmhult	Älmhult/Osby	Ja
13	Ljungby	Markaryd/Ljungby	Ja
14	Växjö	Växjöregionen	Ja
15	Vimmerby	Hultsfred/Vimmerby	Ja
16	Kalmar	Kalmarregionen/Öland	Ja
17	Oskarshamn	Oskarshamnsregionen	Ja
18	Västervik	Västervik	Ja
19	Gotland	Gotland	Nej
20	Karlshamn	Olofström/Karlshamn	Ja
21	Karlskrona	Karlskrona/Ronneby	Ja
22	Simrishamn	Simrishamn/Tomeilla	Ja
23	Helsingborg	Helsingborgsregionen	Ja
24	Kristianstad	Kristianstad/Hässleholmsregionen	Ja
25	Malmö	Malmöregionen	Ja
26	Halmstad	Halmstad/Laholm/Hylte	Ja

¹⁰⁵ NUTS 3-region är för Sverige detsamma som län (se ”Regionala indelningar i Sverige den 1 januari 2003. Del 1” SCB, Mis 2003:1).

LA-region	LA kort namn	LA långt namn	Polycentrisk omgivning
27	Varberg	Falkenberg/Varberg	Ja
28	Göteborg	Göteborgsregionen	Ja
29	Trollhättan	Fyrstadsregionen	Ja
30	Strömstad	Strömstad/Tanum	Ja
31	Bengtsfors	Bengtsfors/Dals Ed	Ja
32	Borås	Boråsregionen	Ja
33	Lidköping	Lidköping/Götene/Vara	Ja
34	Skövde	Skövde/Skararegionen	Ja
35	Torsby	Sunne/Torsby	Ja
36	Karlstad	Karlstad/Kristinehamnsregionen	Ja
37	Årjäng	Årjäng	Ja
38	Filipstad	Filipstad/Hällefors	Ja
39	Hagfors	Hagfors	Ja
40	Arvika	Arvika/Eda	Ja
41	Säffle	Säffle/Åmål	Ja
42	Örebro	Örebroregionen	Ja
43	Karlskoga	Karlskogaregionen	Ja
44	Västerås	Västeråsregionen	Ja
45	Fagersta	Fagerstaregionen	Ja
46	Köping	Köping/Arboga/Kungsör	Ja
47	Vansbro	Vansbro	Ja
48	Malung	Malung	Ja
49	Mora	Mora/Orsa/Älvdalen	Ja
50	Falun	Falun/Borlängeregionen	Ja
51	Avesta	Avesta/Hedemora	Ja
52	Ludvika	Ludvikaregionen	Ja
53	Gävle	Gävle/Sandvikenregionen	Ja
54	Ljusdal	Ljusdal	Ja
55	Söderhamn	Söderhamn	Ja
56	Bollnäs	Bollnäs/Ovanåker	Ja
57	Hudiksvall	Hudiksvall/Nordanstig	Ja
58	Sundsvall	Sundsvall/Härnösandsregionen	Nej
59	Kramfors	Sollefteå/Kramfors	Nej
60	Örnsköldsvik	Örnsköldsvik	Nej
61	Strömsund	Strömsund	Nej
62	Åre	Åre	Nej
63	Härjedalen	Härjedalen	Nej
64	Östersund	Östersundsregionen	Nej
65	Storuman	Storuman	Nej
66	Sorsele	Sorsele	Nej
67	Vilhelmina	Vilhelmina/Dorotea/Åsele	Nej
68	Umeå	Umeåregionen	Nej
69	Lycksele	Lycksele/Malå	Nej
70	Skellefteå	Skellefteå/Norsjö	Nej
71	Arvidsjaur	Arvidsjaur	Nej
72	Arjeplog	Arjeplog	Nej

LA-region	LA kort namn	LA långt namn	Polycentrisk omgivning
73	Jokkmokk	Jokkmokk	Nej
74	Överkalix	Överkalix	Nej
75	Kalix	Kalix	Nej
76	Övertorneå	Övertorneå	Nej
77	Pajala	Pajala	Nej
78	Gällivare	Gällivare	Nej
79	Luleå	Luleå/Fyrkantenregionen	Nej
80	Haparanda	Haparanda	Nej
81	Kiruna	Kiruna	Nej

Källa: NUTEK:s indelning i LA-regioner beskrivs i Lindblad (2003). Huruvida LA-regionerna ligger i en polycentrisk omgivning eller ej härrör från Hanell och Persson (2003), se vidare förklaring ovan tabellen

Tabell 10: Mål / syfte med stöd inom utgiftsområde 19

Bidrag	Mål / syfte	Förordning
Allmänna regionalpolitiska åtgärder (Anslag 33:1)		
Central projektverksamhet och Regional projektverksamhet ¹⁰⁶	"Bidrag får lämnas för att genomföra <i>projekt som bidrar till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken</i> " (2 §) "Den centrala projektverksamheten skall vara förenlig med de regionala tillväxtprogrammen och främst bedrivs i nationella stödområden och EGs strukturfondsområden för Mål 1 och 2." (3 §) "Den regionala projektverksamheten skall bedrivs i enlighet med de regionala utvecklingsprogrammen och i så stor utsträckning som möjligt inom de regionala tillväxtprogrammen." (3 §)	SFS 2003:596
Regionalt utvecklingsbidrag	"För att <i>främja ekonomisk tillväxt</i> och en samhällsekonomiskt och i övrigt <i>lämplig lokalisering av näringslivet</i> får stöd i samband med investeringar lämnas i form av regionalt utvecklingsbidrag." (1 §)	SFS 2000:279
Landsbygdsstöd ¹⁰⁷	"För att <i>främja investeringar, ökad sysselsättning och tillväxt</i> får i den utsträckning det finns medel landsbygdsstöd lämnas enligt denna förordning." (1 §)	SFS 2000:283
Såddfinansiering	"För att <i>främja teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet</i> lämnar Verket för innovationssystem i mån av tillgång på medel stöd enligt denna förordning." (1 §)	SFS 1995:1254 ¹⁰⁸
Stöd till kommersiell service	"För att <i>främja kommersiell service</i> får, i den utsträckning det finns medel, stöd lämnas enligt denna förordning" (1 §)	SFS 2000:284
Sysselsättningsbidrag	"För att <i>främja ekonomisk tillväxt</i> och en samhällsekonomiskt och i övrigt <i>lämplig lokalisering av näringslivet</i> kan sysselsättningsbidrag lämnas enligt denna förordning." (1 §)	SFS 1998:996
Regionalt transportbidrag	"För att kompensera för kostnadsnackdelar samt stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv får bidrag för transport av gods lämnas enligt denna förordning." (1 §)	SFS 2000:281
Europeiska regionala utvecklingsfonden 2000–2006	Via förvaltningsmyndigheter. Målområde 1 och 2 samt gemenskapsinitiativen Interreg och Urban	

¹⁰⁶ "I denna förordning finns bestämmelser om bidrag inom den centrala projektverksamhet som bedrivs av Verket för näringslivsutveckling och den regionala projektverksamhet som bedrivs av länsstyrelser, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan" (SFS 2003:596, 1 §).

¹⁰⁷ "Landsbygdsstöd kan lämnas som landsbygdsbidrag, landsbygdslån och bidrag för anställda i hemarbete" (SFS 2000:283, 17 §). Landsbygdsbidrag är Anslag 33:1, Landsbygdslån Anslag 33:2.

¹⁰⁸ Förordning (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet.

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

