

A2005:011

Regionalpolitiken som tillväxtpolitik

*Retorik och substans
i den regionala utvecklingspolitiken*

Bjarne Lindström

Regionalpolitiken som tillväxtpolitik

Retorik och substans i den nya regionala
utvecklingspolitiken

Bjarne Lindström

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
Elanders, Stockholm 2005

För ytterligare information kontakta Bjarne Lindström
Telefon +358 18 25 492
E-post Bjarne.Lindstrom@asub.aland.fi

Förord

Vid mitten av 1990-talet befann sig Sverige i tillväxtpolitisk chock. Sedan 1991 hade tillväxten under flera år varit negativ och arbetslösheten ökat dramatiskt. Denna kris skiljde sig från tidigare strukturkriser genom att den drabbade hela landet och att den i stor utsträckning berörde offentlig sektor. Statsfinanserna blev ansträngda. Regionalpolitiken hade fram till nu varit inriktad på att underlätta strukturomvandlingar med ursprung i privat sektor och i perifera regioner. Nu behövdes en annan politik – för att hantera alla sektorer och över hela landet. Enigheten om behovet av en regional tillväxtpolitik var stor. EU-medlemskapet erbjöd också resurser och det var politiskt viktigt att integrera EU-politiken i en nationell svensk politik.

Det var mot den bakgrunden Sverige först introducerade de regionala tillväxtavtalen, som sen kom att bli en viktig del i den nya regionala utvecklingspolitik som riksdagen beslutade om 2001. Tillväxt i hela landet, sektorssamordning av resurser och ett genomförande i breda partnerskap mellan offentliga och privata aktörer var den nya politikens innehåll.

ITPS har i flera olika projekt under de senaste åren kommit att peka på en rad initiala delproblem som kännetecknar den nya politiken. Dessa rör rollfördelningen mellan nationella och regionala aktörer, bristen på tydliga och utvärderbara mål samt svårigheterna att utläsa konkreta resultat och effekter av politikens insatser. Denna studie tar sin utgångspunkt i tidigare studier men har som främsta syfte att ta ett samlat utvärderande grepp på hela det nya politikområdet.

Resultatet är tydligt. Den regionala utvecklingspolitiken lider av flera grundläggande oklarheter och svagheter. För det första saknar olika aktörer en gemensam och tydligt uttryckt uppfattning om vilket problem politiken ska lösa. För det andra har det uppstått en närmast kaotisk situation vad gäller de inblandade aktörernas olika roller och fördelningen mellan nationella och regionala nivåer i genomförandet av politiken. ITPS föreslår mot bakgrund av denna rapport en renodling av politiken som måste börja i dess övergripande mål, men som får konsekvenser för såväl roller som regional struktur.

Rapporten har författats av Bjarne Lindström. Lindström är chef för Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) i Mariehamn, men har en bakgrund som forskare och författare med inriktning mot nordisk regional- och näringspolitik. I projektet har en arbetsgrupp vid ITPS deltagit. Denna har bestått av Sture Öberg, Göran Hallin, Kent Eliasson, Anne Kolmodin, Edgar Iglesias. Lars Vikström från Nutek har även han följt arbetet.

Östersund juni 2005

Sture Öberg
Generaldirektör

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 7 |
| En politik präglad av instabilitet och osäkerhet | 7 |
| Oklara roller och otydligt ansvar | 8 |
| Brett tillväxtnål och dubbla budskap | 9 |
| Strategiska val och prioriteringar | 10 |
| Översyn av den regionala utvecklingspolitiken | 11 |
| Summary | 15 |
| A Policy characterized by instability and uncertainty | 15 |
| Unclear roles and responsibilities | 16 |
| Many weak stakeholders do not mean joint forces | 16 |
| Strategic priorities | 18 |
| Review of regional development policies | 19 |
| 1 Introduktion | 21 |
| 1.1 Bakgrund | 21 |
| 1.2 Fyra kärnfrågor i politiken | 22 |
| 1.3 Denna rapport | 23 |
| 2 Den saknade tillväxten | 25 |
| 2.1 Tillväxten som regionalpolitiskt problem | 25 |
| 2.2 Ett nytt problem? | 26 |
| 2.3 Nationell eller regional tillväxt? | 29 |
| 2.4 Den svårfångade tillväxten | 31 |
| 2.5 Tillväxt eller sammanhållning? | 34 |
| 2.6 Ett olöst problem..... | 36 |
| 3 Kraftsamling i den regionala politiken | 39 |
| 3.1 Om strategier och taktik i politiken | 39 |
| 3.2 Kraftsamling som regionalpolitisk strategi | 40 |
| 3.3 Gammal strategi med nytt taktiskt innehåll? | 42 |
| 3.4 Kraftsamlingsstrategins taktiska problem | 44 |
| 3.5 Kraftsamling utan genomförandekraft? | 46 |
| 4 Det regionala partnerskapet | 49 |
| 4.1 Partnerskapet som aktör | 49 |
| 4.2 Partnerskapsbegreppets ursprung och innehåll | 50 |
| 4.3 Från samverkan till partnerskap | 52 |
| 4.4 Sektor och region – ett komplext partnerskap i politiken | 53 |
| 4.5 Partnerskap med implementeringsproblem | 55 |
| 4.6 Partnerskapets svåra position i politiken | 58 |
| 5 Den regionala röran | 61 |
| 5.1 Regionen som politikens huvudarena..... | 61 |
| 5.2 Den eviga regionfrågan | 62 |
| 5.3 Det historiska arvet..... | 64 |
| 5.4 En arena för politisk och administrativ experimentverksamhet | 65 |
| 5.5 Från policyarena till regional kraftsamling – men hur? | 67 |
| 6 Från retorik till substans i den regionala utvecklingspolitiken | 71 |
| 6.1 Ett politikområde präglad av experiment och osäkerhet | 71 |
| 6.2 Två grundläggande problem..... | 72 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.3 | Territorium eller sektor?..... | 73 |
| 6.4 | Regional utvecklingspolitik – men på sektorernas villkor..... | 77 |
| 6.5 | Vad är politikens grundläggande ärende? | 79 |
| 6.6 | Ett nytt förhållningssätt | 82 |
| 7 | En resultatorienterad regional tillväxtpolitik..... | 85 |
| 7.1 | En ny start | 85 |
| 7.2 | Konsekvent prioritering av tillväxtmålet! | 86 |
| 7.3 | Precisera tillväxtproblemet och välj rätt ansats!..... | 87 |
| 7.4 | Ersätt partnerskapet med ett målinriktat erfarenhetsutbyte! | 89 |
| 7.5 | Avveckla de selektiva regionala stöden i deras nuvarande form! | 91 |
| 7.6 | Begränsa antalet ansvariga aktörer!..... | 93 |
| 7.7 | En tydligare och mer fokuserad politik – men med vilka resurser? | 95 |
| 7.8 | Politikens villkor | 96 |
| | Referenser | 99 |
| | Bilaga: Projektgrupper och intervjuade personer | 109 |

Sammanfattning

Det har gått fyra år sedan en ny – mer tillväxtorienterad – regional utvecklingspolitik introducerades i Sverige. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har gjort flera försök att få en överblick över hur den nya politiken fungerar. Detta har dock visat sig svårt och ansträngningarna har stannat vid utvärderingar av mer avgränsade delar av detta breda politikområde. Det finns därför ett behov av en mer övergripande granskning av de framsteg och svårigheter som karakteriserar den nya regionala utvecklingspolitiken. Detta är också bakgrunden till denna studie vars ambition är att granska politikens mer grundläggande förutsättningar och ge förslag till förbättringar som ökar dess möjligheter att nå givna mål.

En politik präglad av instabilitet och osäkerhet

All politik har att ta ställning till fyra grundläggande frågeställningar. Den första handlar om dess *problem- och måluppfattning* (vad är problemet, vad skall uppnås med politiken?). Den andra gäller politikens övergripande *strategier* (hur skall målen uppnås?) och den tredje dess *nyckelaktörer* (vem skall ansvara för/genomföra insatserna?). Den fjärde och sista frågan handlar om på vilken eller vilka *arenor* (geografiskt och institutionellt) politiken skall bedrivas. Samtliga dessa fyra frågeställningar är aktuella inom den regionala utvecklingspolitiken. Politiken bygger på en given problemuppfattning, den förordar en övergripande strategi för att åtgärda problemen, den anger en huvudsaklig arena där politiken skall bedrivas och den pekar ut de aktörer som förutsätts ansvara för genomförandet.

En mer ingående granskning visar dock att politikområdet är förknippat med betydande problem. Den övergripande problem- och målformuleringen gäller sålunda inte bara behovet av ökad tillväxt, utan också en underliggande målsättning om regional utjämning och nationell sammanhållning. Detta medför svårhanterliga målkonflikter och oklarheter om politikens bakomliggande motiv. Politikens huvudstrategi, som innebär en kraftsamling kring de regionala utvecklingsbehoven, tvingas därmed hantera en alltför bred problembild med så många målkonflikter att den lätt vänds i sin motsats – alltså ett diffust och uppsplittrat snarare än ett kraftfullt, väl fokuserat, genomförande. Nyckelaktören i sammanhanget, de så kallade partnerskap som är satta att ansvara för de regionala utvecklingsinsatserna, har sällan kommit längre än till övergripande strategidiskussioner på politikens ”stabsnivå”, och saknar därför nödvändig handlingskraft på den taktiskt operativa nivån. Den utpekade arenan – den regionala nivån – karakteriseras därtill av en ostrukturerad mångfald aktörer där ett territoriellt sammanhållet ansvar för politiken saknas.

Resultatet har blivit ett politikområde präglad av ständigt experimenterande och betydande osäkerhet om politikens egentliga ärende, vilka medel som leder till åsyftade effekter och vilka aktörer som är mest lämpade att utforma, ansvara för och genomföra politiken. Huvudorsaken till den här instabila situationen är två uppklarade, men sedan lång tid tillbaka ständigt närvarande, kärnproblem i den regionala politiken.

Oklara roller och otydligt ansvar

Det första uppklarade problemet gäller svårigheterna att hantera förhållandet mellan ”territorium” och ”funktion” i samhällsbyggandet. Problemet handlar om *oklarheter i politikens uppläggning och drivande logik*, brister i den grundläggande ”politikan-satsen” om man så vill. Detta får negativa följder för hela politikområdet, särskilt be- träffande valet av ansvariga aktörer och policyarena.

Det finns nämligen stora skillnader i förutsättningarna för att driva en fungerande poli- tik inom sakområden som präglas av funktionellt avgränsade samhällsbehov av sek- torskaraktär respektive inom områden där den sammanhållande faktorn i politiken snarare är behoven inom ett bestämt geografiskt område (territorium). Typiskt för den sektors- och funktionsbaserade politiken inom insatsområden som t ex utbildning och sjukvård är inte bara att sakområdena utgörs av starkt specialiserade och därmed också relativt slutna sektorer, utan också att de är icke-territoriella i den meningen att de är mer eller mindre lika utformade över hela landet. Förutsättningarna ser avsevärt annor- lunda ut inom de områden där man på tvärs av etablerad sektorspolitik har som mål att påverka utvecklingen inom ett avgränsat territorium, t ex en region. Här krävs en poli- tik som vid behov kan sätta regionens utvecklingsbehov och intressen före enskilda sektorintressen.

Sverige har aldrig utvecklat en politisk tradition eller administrativ praxis som på ett tydligt sätt tar fasta på olikheterna i förutsättningarna för att arbeta med utvecklings- frågor inom sektoriellt respektive territoriellt baserade politikområden. Den svenska modellen bygger istället på en ytterst komplicerad väv av centralstyrd sektorspolitik i kombination med varierande grad av territoriell delegering. De inblandade aktörernas överlappande roller leder till oklara ansvarsförhållanden och betydande svårigheter att hantera konflikter mellan sektorbaserade och territoriella intressen. Ju närmare de territoriella utvecklingsfrågorna politikens fokus ligger, desto oklarare tenderar an- svarsförhållandena också att bli.

Detta har medfört att ett sammanhållet och operativt väl fungerande ansvar för de enskilda regionernas utveckling saknas, något som i sin tur påtagligt försämrat förut- sättningarna för en med avseende på målsättningar och deltagande aktörer tydligt utformad regional utvecklingspolitik.

Brett tillväxtmål och dubbla budskap

Det andra kärnproblemet handlar om svårigheten att hantera de potentiella konflikterna mellan det väletablerade målet om regional utjämning och sammanhållning å den ena sidan, och det i dag betonade regionala tillväxtmålet å den andra sidan. Problemet handlar om *oklarheter i vad som är den regionala utvecklingspolitikens egentliga ärende*. Även i detta fall blir de negativa följderna inom hela politikområdet kännbara – inte minst beträffande insatsernas strategiska och taktiska utformning.

Att samtidigt arbeta med flera mål inom ett och samma politikområde är inte okomplicerat, särskilt om de i vissa avseenden är motstridiga. Med detta menas att en del mål kan vara svåra att uppnå utan att andra samtidigt blir svårare eller i värsta fall rent av omöjliga att nå. Eftersom ekonomisk tillväxt och geografisk utjämning sällan går hand i hand är detta ett problem inom den regionala politiken. Tillväxten inom samhällsekonomi och näringsliv hänger nämligen nära samman med geografiska omstrukturerings- och specialiseringsprocesser vilka i sin förlängning ofta medför ojämn regional utveckling.

Motstridiga mål i politiken är inte ovanligt, och många gånger också omöjliga att undvika. Om målkonflikterna lyfts fram och tydliggörs är det möjligt att hantera dem på ett sätt som utvecklar politiken i en mer realistisk riktning. Helt avgörande är då en väl genomtänkt och tydlig prioritering mellan de olika målen. Detta kan i praktiken ske på två sätt. Den ena metoden är att behandla det underordnade målet som en restriktion på förverkligandet av politikens huvudmål. Det andra sättet är att dela upp det aktuella politikområdet i en del som (utan restriktioner) fokuserar politikens huvudmål, och en annan del som är inriktad på kompensatoriska insatser för att reducera politikens negativa konsekvenser inom andra viktiga, men trots allt lägre prioriterade, målområden.

Inget av dessa två sätt att lyfta fram, tydliggöra och hantera viktiga policykonflikter är särskilt framträdande inom den regionala utvecklingspolitiken. Istället karaktäriseras den av en stark tendens att tona ner eller till och med bortse från mer djupgående målkonflikter genom att operera med ett *brett formulerat tillväxtmål* och *dubbla budskap* om politikens egentliga ärende.

Tillväxtmålet gäller samtliga regioner i hela landet. Så formulerat handlar det om en utveckling av regionerna som kan sägas innefatta ett mål om ekonomisk utjämning mellan landets olika delar. Det ena av politikens två huvudmål (tillväxten) görs med andra ord så brett att det även ser ut att omfatta det andra målet (utjämningen). Till detta kommer att dagens regionala utvecklingspolitik dras med ett besvärande inslag av dubbelhet i hanteringen av dessa två mål. Medan politikens retorik är starkt fokuserad på tillväxten som politikens huvudproblem och överordnade mål, så är utformningen av den konkreta politiken ofta mer orienterad mot problemet med den ojämna regionala utvecklingen.

Den här dubbelheten i den regionala utvecklingspolitiken skapar osäkerhet om politikens egentliga ärende och förstärker dessutom tendensen att bortse från att regional tillväxt och regional utjämning sällan går hand i hand.

Oklarheterna i politikens problemuppfattning och målsättningar påverkar även dess strategiska uppläggning. Breda och svårförenliga mål leder nämligen lätt till krav på kraftsamling i politiken. En oklar syn på politikens egentliga ärende gör det dock svårt att veta vad man egentligen skall kraftsamla kring. Resultatet har blivit en omvänd tolkning av kraftsamlingen som övergripande strategi. Istället för att koncentrera ansvar och resurser för att uppnå tydligt prioriterade mål, så har kraftsamling inom den regionala politiken kommit att likställas med en strategi som går ut på att samla in och sjösätta så breda koalitioner som möjligt. Detta har även fått konsekvenser för politikens taktiska uppläggning och operativa genomförande. Kraftsamling på bredden snarare än på djupet implicerar nämligen just den typ av med avseende på verksamhet, traditioner och ansvar diversifierade partnerskap som i dag är satta att genomföra den regionala politiken.

Kraftsamlingsstrategin bidrar därmed paradoxalt nog till att underminera förutsättningarna för en taktisk koncentration av resurser och aktörer i politikens operativa genomförandeskede. *De ouppklarade frågetecknen kring den regionala utvecklingspolitikens problemformulering och prioriterade mål har därmed försvårat det avgörande steget från övergripande strategisk planering till politikens taktiska uppläggning och operativa genomförande.*

Strategiska val och prioriteringar

Frånvaron av en mer genomarbetad ansats i hanteringen av territoriella intressen i samhällsbyggandet i kombination med oklarheterna om vad som är politikens egentliga ärende torde alltså vara huvudorsaken till den ostrukturerade experimentverksamhet som sedan länge präglar den regionala politiken i Sverige. Det är dock inte bristande ambitioner eller kompetens hos de aktörer som till vardags arbetar med regionala frågor som är roten till problemen, utan ett mer djupgående systemfel i politiken. Som framgått ovan handlar problemet i själva verket om alltför stora oklarheter i valet politikens *grundläggande ansats* och *övergripande målprioriteringar*.

Om huvudalternativen med avseende på politikansats och prioriterade mål på ett mer systematiskt sätt kombineras i en fyrfältsfigur, framträder nedanstående bild av de strategiska val som är helt avgörande för den regionala politikens utformning och sätt att fungera:

Strategiska val i den regionala politiken

MÅLPRIORITERING

| | | Utjämning | Tillväxt |
|---------------|--------------|-----------------------------|----------------------------------|
| POLITIKANSATS | Territoriell | 1 (Kompensationspolitik) | 2 (Regional tillväxtpolitik) |
| | Sektorieell | 3 (Välfärdspolitik) | 4 (Nationell tillväxtpolitik) |

En regional utvecklingspolitik kännetecknad av god kontakt mellan retorik (planering) och substans (genomförande) förutsätter tydliga prioriteringar med avseende på figurens fyra fält. Man måste helt enkelt bestämma sig för om det är utjämning eller tillväxt som är politikens mest grundläggande ärende, och vilka territoriella respektive sektoriella policyansatser som i huvudsak skall användas för att uppnå det prioriterade målet.

Det är viktigt att betona behovet av tydliga val i båda dessa avseenden. Det är nämligen samspelet mellan prioriterade mål och vald policyansats som i realiteten avgör politikens strategiska och taktiska förutsättningar. En politik bestående av en i huvudsak territoriellt förankrad ansats och med en klar tillväxtprofil (t ex regionala klustersatsningar i ruta 2 i fyrfältsfiguren ovan) får sålunda med nödvändighet en annan utformning än en politik där målsättningen är social och välfärdsmässig utjämning genom i huvudsak sektorbaserade insatser (t ex generellt arbetsmarknadsstöd i figurens ruta 3).

Politikens ”positionering” i fyrfältsfiguren ovan får med andra ord avgörande betydelse för valet av lämpliga aktörer, fördelningen av policyansvar och valet av huvudsaklig genomförandearena.

Översyn av den regionala utvecklingspolitiken

ITPS slutsats blir att det är dags för en översyn av den regionala utvecklingspolitiken. En sådan översyn bör ha som mål att lägga fast en genomtänkt position i spänningsfältet mellan tillväxt och utjämning respektive territoriella och sektoriella policyansatser. Det handlar i realiteten om att *introducera ett nytt och tydligare sätt att förhålla sig till de regionala frågorna i politiken*. För att åstadkomma detta krävs en klar problemlösning

mulering med tydligt prioriterade mål och en ansats som förmår hantera det känsliga förhållandet mellan territoriella och sektoriella intressen i samhällsbyggandet. Ingenting av dessa två grundförutsättningar kan sägas vara uppnådda inom den regionala utvecklingspolitiken. Trots en hög ambitionsnivå och erfarenhet från decennier av experimenterande behöver den därför något av en ny start. Detta förutsätter dock en utveckling och tydligare fokusering av den nuvarande politiken. Nedan presenteras därför i sammandrag *fem punkter som borde läggas till grund för en ny översyn av den regionala utvecklingspolitiken*. ITPS bedömning är att dessa punkter skulle öka möjligheten att främja det regionala tillväxtmervärde som är politikens uttalade ambition.

1. Konsekvent prioritering av tillväxtmålet!

Grunden för en fungerande regional utvecklingspolitik är en klar problemuppfattning och en konsekvent målformulering. Om målen är flera än ett, bör tydliga prioriteringar göras. För att komma bort från de oklarheter om den regionala politikens egentliga ärende som präglar dagens situation *bör tillväxtproblemet – inte bara i ord utan också i konkret handling – lyftas fram som politikens tydligt prioriterade huvudmål*. En politik med ambitionen att betyda något för tillväxtförutsättningarna förutsätter alltså att man koncentrerar intresset till fälten 2 och 4 i figuren ovan.

2. Precisera tillväxtproblemet och välj rätt ansats!

Det andra steget i etableringen av en mer fokuserad regional utvecklingspolitik är att *avgränsa insatserna till sådana som bygger på en territoriell ansats* (figurens fält 2). En politik som syftar till att åtgärda regionalt specifika tillväxtproblem kräver nämligen territoriellt fokuserade struktur- och stimulansåtgärder. Politiken bör inte belastas med konkurrerande mål som är mer lämpade att hanteras inom ramen för andra politikområden och ansatser (fält 1, 3 och 4 i figuren ovan).

3. Ersätt partnerskapet med ett målinriktat erfarenhetsutbyte!

Att den regionala utvecklingspolitiken ges en tydlig avgränsning i förhållande till andra ansatser och mål i politiken innebär inte att den är avsedd att fungera i ett vakuum. Tvärtom är den i högsta grad påverkad av, och i vissa fall även direkt beroende av, andra politikområden. Ett tredje steg i riktning mot en bättre fungerande regional utvecklingspolitik är därför att ersätta dagens komplicerade partnerskap med ett *väl strukturerat erfarenhetsutbyte mellan de två viktigaste tillväxtpolitiska insatsområdena*, nämligen de aktörer i politiken som levererar tillväxtens mer allmänna rambetingelser (fält 4 i figuren ovan) och de som arbetar med de konkreta tillväxtfrågorna ute i regionerna (2 i figuren).

4. Avveckla de selektiva regionala stöden i deras nuvarande form!

Åtgärder som i huvudsak är inriktade på att åstadkomma territoriell utjämning bör utformas på ett annat sätt än en mer tillväxtinriktad politik. Medan den sistnämnda politikens huvudfokus rimligen bör vara olika typer av strukturella stimulansåtgärder inom landets alla delar (fält 2 i figuren ovan), ligger det sålunda i linje med utjämningspolitikens mål att vara mer inriktad på kompensatoriska resursöverföringar för att stärka efterfrågan inom de ekonomiskt svagare delarna av landet (figurens fält 1). Ett fjärde centralt inslag i utvecklingen av en bättre fokuserad regional tillväxtpolitik är därför *att frikoppla de kompensatoriskt syftande regionstöden från den regionala utvecklingspolitiken*. Detta skulle inte bara skapa ett tydligare fokus inom den regionala tillväxtpolitiken som sådan. Det skulle också möjliggöra en tillväxtsatsning över hela landet som inte riskerar att blandas samman med en politik vars främsta syfte är kompensatoriska insatser riktade mot vissa särskilt behovande regioner. I den mån tillväxtsyftande insatser ingår i befintliga regionala kompensations- och utjämningsystem (t ex delar av de regionala företagsstöden), bör dessa så långt möjligt göras tillgängliga för regionalt ansvariga aktörer i hela landet.

5. Begränsa antalet ansvariga aktörer!

Den regionala utvecklingspolitikens behov av ett sektorövergripande och mer systemorienterat synsätt kräver ett väl fokuserat ansvar med en tydlig territoriell förankring. Dagens månghövdade och komplexa partnerskap i politiken måste därför ges möjlighet att utvecklas till en tydligare och mer begränsat uppsättning huvudansvariga aktörer. Det femte avgörande steget mot en väl fungerande regional utvecklingspolitik är därför att *samla huvudansvaret för insatserna på den regionala nivån till en mer kraftfull aktör samtidigt som staten koncentrerar sin del av ansvaret till en landsomfattande tillväxtpolitik*.

Summary

Regional Policy as a Policy for Economic Growth. On Rhetoric and Substance in Sweden's Regional Policy.

Four years have passed since the new growth-oriented regional development policy was introduced in Sweden. Several attempts have been made to generate an overview of this new policy. This has proved difficult, and most efforts have stopped short of this goal and concentrated their evaluation attempts on specific parts of the regional policy field. There therefore remains a need for more comprehensive evaluation, and this forms the overall purpose of this report. The ambition is to analyse the preconditions of the policy field and to suggest some steps that ITPS feels would increase its likelihood of achieving its overall objectives.

A Policy characterized by instability and uncertainty

All policy must deal with four basic issues. Firstly, a policy must decide which problems or issues need to be solved through policy intervention. Secondly, a policy must assess the overall strategies through which policy intervention should address perceived problems. Thirdly a policy has to address which main agents should implement the strategy, and, finally, on what arena – institutionally and geographically – the policy interventions should be made.

A thorough analysis of the regional policy field in Sweden highlights a number of sizeable problems and ambiguities. The overall idea behind the problems that regional policy is supposed to address is not solely – as the rhetoric implies – related to economic growth, but rather to the equally important problems of regional disparities and national cohesion. This dual and unclear objective leads to conflicting targets and priorities that affect strategies. In terms of rhetoric, the main strategy claims to be the joining of forces around the needs for enhanced regional growth. But with such a wide array of problems and tasks to resolve, this joining of forces becomes very difficult. It may in fact mean that the joining of forces actually turns out to be a blurred collection of disparate interests. The partnerships, which are pointed out as strategic agents for implementing regional policy in Sweden, have rarely become operative. They lack the necessary power to pursue their role of implementation. Furthermore, the geographical arena that has been pointed out for implementation of policy - the regional level – is characterized by an unstructured multitude of agents and authorities, often with a lack of coherent ownership of the issue and resources.

The result is a regional policy affected by constant policy experiments and considerable uncertainty over which means will have what impact and which will be the most appropriate agents to implement the strategies. The main reason for this unstable situation is two unsettled, but long-present, nexuses of problems within Swedish regional policy.

Unclear roles and responsibilities

The first unsettled issue concerns the difficulties of dealing with the relation between territory and function in social policy. This problem concerns shortcomings in the basic policy approach. This has implications for regional policy altogether, especially when coming to choosing agents and institutional arena for implementation.

There are huge differences between implementing policies in policy fields characterized by a high degree of functionally defined social needs and policy fields in which needs are defined in territorial terms. Significantly, in functional policy, like education and social welfare, the policy fields are highly specialized and thereby also relatively closed. Furthermore, the fields are largely non-territorial, and their implementation is actually aimed at minimising spatial variation. Entirely different conditions apply to territorially defined policy fields such as the regional policy field. The objective of cross-cutting, functionally defined sector policies is to develop a given geographic territory, often putting regional interest before sector interest.

Sweden never developed a political tradition or administrative practice to elaborate clearly on these issues. Instead, the Swedish model is based on a complex web of central, state-controlled, functional sector policy in combination with varying degrees of territorial delegation of responsibilities. The stakeholders' overlapping roles often lead to unclear responsibilities and difficulties in handling upcoming conflicts between sector-based interests and territorial interests. The closer the territorial issues are to the heart of the political focus, the less clear the responsibilities of the involved stakeholders tend to become.

This has led to a situation in which we lack a coherent and operational division of responsibilities for regional development, which in turn affects the implementation of clear and well-structured regional policy.

Many weak stakeholders do not mean joint forces

The second problem is concerned with handling potential conflicts between tackling regional disparities and stimulating regional economic growth. This problem relates to ambiguities in the real objective of regional policy. Negative consequences of this ambiguity are felt throughout regional policy and its implementation, not least in the formulation of strategic plans and programmes.

Working on multiple objectives within one policy field is by no means straightforward, especially if the objectives are not only multiple but also contradictory in part. This implies that some objectives may be hard to reach without simultaneously eroding the basis for others to be achieved. As economic growth and decreasing geographic disparities within a nation rarely go hand in hand, this is a well-known problem of regional policy. National economic growth is closely related to dynamic restructuring of the economy and, not unusually, restructuring with significant spatial dimensions. This often eventually leads to increased regional disparity during times of high economic growth.

Conflicting targets are not rare in politics and they can be difficult, not to say impossible, to overcome completely. As long as these conflicts are openly addressed, however, it is possible to handle them in a way that drives the policy fields in a more realistic direction. Here an important determinant between success and failure is clear and well-formulated priorities between different objectives. Such priorities can be achieved in two ways. The first involves treating subordinate objectives as restrictions on the achievement of the main objective. The second involves dividing the policy field into several sub-fields, where one such sub-field can concentrate on reaching the main objective while others 'take care of' sub-field objectives.

Neither of these two strategies has been a prominent feature of Swedish regional policies. On the contrary, regional policy is characterized by a strong tendency to play down or even neglect seriously conflicting targets. This is done through the formulation of wide and open objectives and by hiding double messages over the policy objective.

The target of economic growth concerns all regions. Put like this, the objective is about economic development and assumes an objective of diminishing economic disparities between regions. One of the two objectives is thus widened to also include the second objective. Furthermore, today's regional policies suffer from vagueness in handling these dual objectives. While the policy regime rhetorically focuses on the lack of economic growth as the main problem, the policy implementation practice is often more strongly oriented towards the problem of uneven regional development. This vagueness adds to the uncertainty over the main policy objectives.

Indecisiveness over problems and objectives affects the strategic implementation of regional policy. Broadly defined and difficult-to-manage objectives often lead to calls for stakeholders to join forces. However, with the remaining ambiguities, it is very difficult to know what to join forces around. Instead of joining forces and clarifying the objectives, the priority seems to have become the number of agents and with that a widening and obfuscation of the overall objective. When a multitude of weakly related agencies join forces, the lack of a single, clearly formulated overarching objective becomes imminent.

Instead, such a strategy for stakeholders to join forces undermines the necessary concentration of resources and reduces the number of agents involved in it. The question marks over regional policy and its objectives lead to difficulties in moving from the overall strategic level of policy making to a level of implementation.

Strategic priorities

The absence of a clear strategy on the role of territorial interest in social policy in general, combined with unclear policy objectives, should thus be seen as the main reason for the emergence of an uncoordinated experimental workshop which has long been seen as running Swedish regional policy. There is no lack of ambition or competence among the stakeholders involved however. The root of the problem is endemic to the policy regime itself. The problem is uncertainty over the main *raison d'être* of the policy field itself.

If the four main options of policy approach and objective priority are to be combined in a diagram, the following picture emerges showing the strategic decisions that are necessary for regional policy to function.

Strategic policy choices

| | | OBJECTIVE PRIORITY | |
|-----------------|-------------|--|--|
| | | Reducing disparities | Economic growth |
| POLICY APPROACH | Territorial | <p>1 (Compensatory schemes)</p> | <p>2 (Regional growth policy)</p> |
| | Sector | <p>3 (Welfare policy)</p> | <p>4 (National growth policy)</p> |

If regional policy is to demonstrate the correspondence between rhetoric and implementation, it must prioritise the objectives, paying attention to the four quarters in the diagram above. What comes first: economic growth or the reduction of disparities? Which territorial and sector policy approaches should be adopted for the operations?

We cannot underestimate the need for strategic decision making in both of these instances. The correspondence between strategic objectives and a selected policy approach is decisive to the strategic and tactical success of the policy. Policies that

consist mainly of territorially based approaches with clear priorities for economic growth policies (e.g. regional cluster strategies in field number 2 in the figure above) will, out of necessity, look different to policies in which the overall objectives are social and welfare redistribution through sector-based approaches (e.g. unemployment benefits etc in field number 3 in the table figure above).

Review of regional development policies

From this report, ITPS concludes that it is time for a renewed review of regional development policies in Sweden. Such a review should clearly state, as its prime objective, the establishment of a clear and logical position on the issue of economic growth and regional distribution. Furthermore, it should aim to decide strategically which issues are best tackled by territorially based approaches and which issues are better handled by sector-based instruments. In reality, this means that a new strategy is needed to handle regional issues.

To achieve this, clear and precise reformulation of policy objectives and an approach that can handle the relation between territorial and sector interests is required. This is not the case today. Despite high ambitions and accumulated experience from decades of reform, regional policy is in need of a new start with a clearer focus. Below is a summary of five points or steps to pave the way for such a policy review. By reviewing and reforming the policy on these points, the chances of regional policy delivering added value in terms of higher growth increases.

1 Reinforcing economic growth as a priority objective!

The basis of a functional regional policy is for it to be precise in its role and objectives. If more than one objective is to be handled, the objectives need to be ranked, stating which objective is given priority over which other objective. To avoid the ambiguities of today's policy, priority should be given to the problems of insufficient economic growth, as the main policy objective. If a policy is to have an impact on the conditions for growth, it needs to focus on fields 2 and 4 in the figure above.

2 Define the growth problem and select the relevant approach!

The next step is to establish a more focused regional policy that builds on a territorial approach (field number 2 in the figure above). If policies are to address region-specific growth problems, they need to focus on territorially addressed structural measures. Such policies should not be overloaded with other competing policy objectives. Such objectives may be better handled in other policy programmes and by other approaches (such as under fields number 1, 3 and 4 in the figure).

3 Replace today's partnership with a structured exchange of impact information!

The definition of regional policy in relation to other approaches and objectives in politics does not mean that regional policy is to be confined to a policy vacuum. On the contrary, since regional policy is closely related to and sometimes even highly dependent on other policies, a third step would be to replace today's complex implementation partnerships with a well-structured exchange of experiences between the agents operating with general framework policies (field number 4 in the figure) and those working with concrete regional growth measures (in field number 2).

4 Remove selective state aid in its present form!

Redistribution measures have and should have a different logic to measures promoting structural change and growth. While the main focus of the latter ought to be on various forms of structural stimulation measures in all regions (field number 2), policies tackling economic disparities by encouraging demand in economically weak regions should focus on resource redistribution (field number 1). A fourth step in the development of regional policy is to detach selective regional aid from a growth-oriented regional policy. This would improve the focus on economic growth as a clear policy objective. It would also allow for a policy strategy encompassing the whole country and not just the weaker regions. A growth element is included in selective schemes and these should be made available, as far as possible, to regional agents across the country.

5 Limit the number of responsible agents!

The need for a more sector-bridging and systems-oriented approach also requires a clear-cut division of labour and clear territorial approach. Today's multiple partnerships must be developed into a more targeted set of agents, where those with the main responsibilities are represented first and foremost. This is the fifth decisive step towards improving the way regional policies work, because it advocates the need to concentrate regional responsibilities for the implementation of policies to one stronger regional agent, and clarifying that the national government is still responsible for nationwide growth policy.

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Mot bakgrund av den osedvanligt djupa och landsomfattande ekonomiska krisen under 1990-talets första år påbörjades under detta decenniums andra hälft en omformulering av den svenska regionalpolitiken. Målet om utjämning mellan landets olika delar tonades ner till förmån för en ökad betoning av långsiktigt hållbar tillväxt. År 2002 ledde detta fram till ett riksdagsbeslut om att ersätta den sedan mitten av 1960-talet etablerade regionalpolitiken med en ny form av regional utvecklingspolitik. Det nya i politiken var framför allt dess tydliga tillväxtmål och ambitionerna att samla alla berörda aktörer – inklusive företrädare för den privata sektorn – till en kraftsamling kring de regionala utvecklingsfrågorna.

Som ett led i utvecklingen av den regionala politiken grundades *Institutet för tillväxtpolitiska studier* (ITPS). Institutet har som uppgift att analysera villkoren för en fungerande tillväxtpolitik och kritiskt utvärdera genomförda närings- och regionalpolitiska åtgärder. I sitt regleringsbrev för 2004 fick ITPS i uppdrag att föreslå hur den nya regionala utvecklingspolitiken skulle kunna följas upp och utvärderas, något som också avrapporterats (ITPS 2004a).

Ända sedan ITPS inledde sin verksamhet 2001 har institutet gjort flera försök att få en överblick över den regionala utvecklingspolitiken i Sverige. Det har dock visat sig att denna till sin karaktär är ytterst svår genomtränglig. Redan att avgränsa och i detalj fastställa vilka insatser den omfattar är en mycket svår uppgift. Den viktigaste anledningen till detta är den rikliga förekomsten av program och åtgärder vilka finansieras av flera olika aktörer, samt även den ”mångsektoriella” karaktären på politiken. Komplexiteten i insatserna har också gjort det svårt att urskilja de så viktiga sambanden mellan politikens mål, strategier och medel. Samtidigt tyder flera utvärderingar av mer konkreta åtgärdsprogram på att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att identifiera några riktigt tydliga resultat av insatserna när det gäller de så centrala målen om regional utveckling och tillväxt. Kopplingen mellan de enskilda programinsatserna och politikens övergripande mål har helt enkelt varit för svag (ITPS 2004b).

Det finns därför i dag ett tydligt behov av en mer övergripande genomlysning och utvärdering av hela den regionala utvecklingspolitiken. För detta talar även det faktum att det nu gått fyra år sedan den nya – mer tillväxtorienterade – regionala politiken officiellt introducerades. Det är alltså hög tid för en kritisk granskning av de problem och framsteg som hittills karaktäriserat arbetet inom politikområdet.

Detta är också bakgrunden till den genomgång av den nya regionala tillväxtpolitikens strategiska och operativa förutsättningar som avrapporterats i denna studie.

1.2 Fyra kärnfrågor i politiken

Den regionala problematiken intar ingen framträdande plats på den nationella dagordningen. De regionala utvecklingsfrågorna har helt enkelt aldrig varit politiskt tunga på samma sätt som t ex arbetsmarknadsfrågorna. Det är därför inte helt fel att betrakta den regionala politiken som ett komplement till annan politik snarare än som ett fullt utvecklat eget politikområde. Enligt detta synsätt handlar den regionala politiken framför allt om att tillgodose vad som skulle kunna kallas ”territoriella hänsyn” i den nationella närings- och infrastrukturpolitiken.

Som framgår i denna rapport är dock situationen mer komplicerad än så. Regional politik är sedan mitten av 1960-talet ett väl etablerat politikområde. Dess historia är djupt rotad i det sätt på vilket den svenska riksdagen är uppbyggd, med den regionala representationen som en viktig grund. Den regionala politiken har också ett visst mått av egna resurser och dessutom uttalade ambitioner om att uppnå vissa givna målsättningar.

All politik måste på något sätt ta ställning till fyra grundläggande frågeställningar. Den första handlar om politikens *problem- och måluppfattning* (vad är problemet, vad skall uppnås med politiken?). Den andra gäller dess övergripande *strategier* (hur skall målen uppnås?) och den tredje dess *nyckelaktörer* (vem skall ansvara för/genomföra insatserna?). Den fjärde och sista kärnfrågan handlar om på vilken eller vilka *arenor* (rumsliga/institutionella nivåer) politiken i huvudsak skall bedrivas.

Den nya regionala utvecklingspolitiken måste alltså på något sätt hantera dessa frågeställningar, något som den också gör. Den har en viss problemuppfattning, den förordar vissa strategier för att åtgärda problemen, den anger huvudsaklig policyarena och den pekar ut de aktörer som förutsätts ansvara för genomförandet av politiken. Det här betyder inte att verksamheten på ett medvetet sätt formats utgående från dessa kärnfrågor. Tvärt om är det sannolikt så att en sådan mer systematiskt genomtänkt uppbyggnad av politikområdet aldrig skett, något som också framgår av denna studie. Den nya regionala utvecklingspolitiken är snarare ett resultat av en rätt omfattande experimentverksamhet baserad på sedan gammalt etablerade föreställningar om vad politikområdet bör handla om.

Orsaken till att den regionala politiken trots detta ändå både kan och bör diskuteras i termer av problemformulering, strategier, policyarenor och aktörer, är helt enkelt att det inte är möjligt att bedriva en seröst menad politik som inte på något sätt – implicit eller explicit – tar ställning till dessa grundläggande frågor.

De här nyckelfrågorna i politiken hänger nära samman med varandra – och är också delvis överlappande. En klar och tydlig uppfattning om vilka problem som politiken förväntas åtgärda har konsekvenser för vilka strategier som bör väljas. Valet av huvudarena för politiken påverkar valet av aktörer osv. Det dock viktigt att konstatera att överlappningarna och sambanden ändå inte är så stora att de omöjliggör en separat

diskussion av var och en av dessa frågeställningar. Det är trots allt inte så att en viss problemuppfattning alltid leder fram till en enda möjlig strategi för politiken eller en enda möjlig uppsättning valda aktörer för dess genomförande. Och inte heller faller valet av huvudsaklig arena för politikens genomförande automatiskt ut av synen på de problem den har att lösa. Det finns alltså betydande möjligheter att i viss mån oberoende av politiken i övrigt komma fram till flera alternativa problemformuleringar, val av strategier samt uppsättning av aktörer och genomförandearenor.

1.3 Denna rapport

I föreliggande rapport kommer vi att reflektera över var och en av dessa, den regionala utvecklingspolitikens verkliga kärnfrågor. Vad är det egentligen för problem som politiken har ambitionen att lösa? Hur har synen på detta problem eventuellt förändrats över tiden? Vad är huvudstrategin för att nå de angivna målen, vilka aktörer och policyarenor är det som skall utnyttjas? Metoden är att i tur och ordning lyfta på de här fyra ”hörnstenarna” i politiken och med hjälp av tillgänglig information från intervjuade personer, officiella dokument, forskningsrapporter och utvärderingar se vad som kommer fram i ljuset.

Ansatsen bygger på en form av ”explorativ syntetisering” av tidigare kända fakta som lyfter fram nya perspektiv på och därmed också nya sätt att tolka och resonera kring den regionala utvecklingspolitiken. En poäng är här att inom ramen för en och samma text försöka lägga alla identifierade problem på bordet för granskning. På så sätt kan blicken lyftas i syfte att nå ett form av ”utifrån-” eller ”helikopterperspektiv” på politikområdet i sin helhet.

En vanligare ansats är ju annars att koncentrera policyanalysen till en fråga i taget, t ex målsättningen eller de använda medlen. Erfarenheten visar dock att detta ofta leder till utdragna detaljdiskussioner som blockerar – eller åtminstone inte underlättar – mer genomgripande reformer. När det gäller att lösa de riktigt svåra frågorna är det nämligen ofta paradoxalt nog så att – för att tala med den erfarna brittiske diplomaten Robert Cooper (2004) – ”a wider collection of problems may /.../ be useful. Sometimes it even makes sense to wait until you have a *critical mass* of problems before attempting to tackle them” (s. 139).

Det finns mycket som talar för att problembilden inom den regionala politiken håller på att närma sig den ”kritiska massa” som bör kunna underlätta för en mer övergripande och förutsättningslös granskning av dess framtida utvecklingsmöjligheter. Studien handlar därmed inte enbart om en reflekterande analys av vissa kärnfrågor i politiken. Syftet är också att säga något om nödvändiga framtida förändringar i dess utformning. Rapporten avslutas därför med fem konkreta förslag till förändringar i det nuvarande policyupplägget i syfte att öka politikens möjligheter att faktiskt bidra till den regionala tillväxt som den har som uttalat mål att främja.

2 Den saknade tillväxten

2.1 Tillväxten som regionalpolitiskt problem

Redan i titlarna till de två senaste regionalpolitiska propositionerna lyfts tillväxten fram som en huvudfråga. Regeringens proposition från 1998 presenterades sålunda med rubriken ”Regional *tillväxt* – för arbete och välfärd” (prop.1997/98:62). Den senaste av riksdagen antagna (och fortfarande i kraft varande) propositionen handlar enligt titeln om ”En politik för *tillväxt* och livskraft i hela landet” (prop. 2001/02:4). Tillväxtfrågan tycks alltså vara det centrum kring vilket mycket av politiken svänger. Detta bekräftas även av det faktum att den ökande betoningen av behovet av en fungerande regional tillväxtpolitik haft ett brett stöd inom i stort sett hela det partipolitiska fältet.

Tillväxten var alltså en central fråga då dagens regionala utvecklingspolitik utformades. Men vad var det då för problem med denna tillväxt som motiverar de offentliga insatser som anvisas av politiken? En närmare granskning av propositionstexterna samt andra viktiga underlagsanalyser¹ ger vid handen att problemet inte var tillväxten som sådan, utan snarare bristen på tillväxt, eller åtminstone en i förhållande till samhällsbehoven för låg tillväxttakt. Den drivande problemuppfattningen bakom den regionala utvecklingspolitiken var alltså *otillräcklig tillväxt*.

Begreppet ”tillväxt” är inte värdeneutralt. Vad som menas med tillväxt, liksom innebörden i den politik som utger sig för att främja denna, varierar därför över tiden – inte minst beroende på utvecklingen av den samhällskontext som omger politiken. Inom den regionala utvecklingspolitiken tycks det i dag finnas en utbredd uppfattning – inte bara i olika policydokument och underlagsanalyser utan också bland de berörda aktörerna – om att den ”tillväxtsubstans” som avses ytterst handlar om *ekonomiska resurser*.

Detta tycks även gälla för politiken och samhällsdebatten i stort. I underlagsdokumentet till det socialdemokratiska partiets kongress i april 2004 hävdas sålunda att ”hög tillväxt betyder flera jobb, mer pengar i plånboken för löntagarna” och att ”varje procentenhet som tillväxten ökar förstärker hushållens köpkraft med cirka 10 miljarder och den offentliga sektorns skatteresurser med lika mycket”² Tillväxtproblematikens allt starkare ställning i den svenska samhälldebatten sammanfattades träffade i en ledare publicerad i en av de stora rikstäckande tidningarna inför kongressen³.

¹ De i sammanhanget tyngsta – men absolut inte de enda - underlagsanalyserna torde här ha varit de två regionalpolitiska utredningarna ledda av Lars Eric Ericsson (SOU 1997) och Sture Öberg (SOU 2000a).

² Opublicerat förslag till riktlinjer för mellankongressen den 16-18 april 2004, s. 5.

³ Mötet kallades också allmänt för tillväxtkongressen - även om det sist och slutligen kom att handla minst lika mycket om helt andra saker än tillväxtproblematiken.

”Tillväxt, tillväxt och tillväxt! I dag har detta blivit ett ord som varenda politiker använder med till synes stort kunnande och övertygelse. Alla vill vara med när nu äntligen den riktiga motorn i samhällsekonomin sätts högst upp på listan”⁴

Av tradition har utvecklingen av samhällets mer grundläggande resursbas för det mesta definierats i ekonomiska termer: Produktionsvolym, sysselsättning, arbetsmarknad, inkomster, infrastrukturellt kapital och liknande. Ekonomins dominans har inte brutits av senare års introduktion av begrepp som ”miljömässig”, ”hållbar” eller ”jämställd” utveckling. Dessa begrepp fungerar som en form av (ofta rätt oklart definierade) restriktioner i politiken snarare än som en i grunden ändrad syn på målet som sådant. Vad som hänt är alltså en kvalificering och breddning av sättet att se på ekonomiska tillväxtprocesser.

Den övergripande tankefiguren är att det finns ett mer eller mindre entydigt orsaksförhållande mellan den ekonomiska tillväxten och samhällets bredare välfärdsmissiga, sociala och kulturella utveckling. Detta betyder paradoxalt nog att tillväxten som sådan sällan utgör huvudmålet för politiken. Istället framstår tillväxten som ett *medel* för att realisera andra mer angelägna politiska mål som t ex jämställdhet, välfärd, robusta arbetsmarknader, regional balans, goda kommunikationer, hållbara miljösatningar osv.

Trots den starka tendensen i den officiella politiska retoriken att ”sätta den ekonomiska tillväxten i högsätet” (Ramfelt et al 1996) kan det alltså diskuteras om tillväxten som sådan är politikens egentliga ärende. Mycket talar istället för att tillväxten *de facto* är underordnad en uppsättning andra politiska målsättningar vilka var och en hanteras inom ramen för ett eget politikområde: arbetsmarknadspolitik, socialpolitik, utbildningspolitik, kommunikationspolitik osv. Resultatet har blivit att i stort sett alla policyfält med starka kopplingar till den ekonomiska tillväxten är reserverade för andra ändamål än tillväxt. I den mån som tillväxten faktiskt kan sägas utgöra ett huvudmål i sig har den – på sedvanligt sätt inom den sektordominerade statliga policytraditionen – placerats i ett alldeles eget politikområde, för tillfället kallat näringspolitik (Nilsson 2004).

Dagens regionala utvecklingspolitik är tänkt att fungera som en sorts ”regionaliserad näringspolitik”. Den här betyder att den kan betraktas som en del av, eller åtminstone att den är nära sammanhängande med, det politikområde som för närvarande kanske har det tydligast formulerade tillväxtuppslaget *per se*.

2.2 Ett nytt problem?

I de två tidigare nämnda propositionerna får läsaren intrycket att tillväxtfokuseringen är ett nytt grepp inom regionalpolitiken. I den senaste propositionstexten konstateras att ”regeringens politik alltmer kommit att formos av kunskap om betydelsen av en hållbar

⁴ Citerat i Köhlmark (2004, s. 14).

tillväxt” (prop. 2001/02:4, sid. 101), och redan i den första och andra satsen på den första sidan av propositionen från 1998 (prop. 1997/98:62) fastslås att den handlar om en ”ny regional näringspolitik /där/ utgångspunkten /.../ är att den ekonomiska tillväxten i Sverige kan öka genom att den tillväxtpotential som finns i alla regioner bättre tas tillvara”. I flera skrifter av mer lättillgänglig karaktär från departement och myndigheter betonas också att tillväxten nu mer än tidigare står på dagordningen (Näringsdepartementet 2004a), och att den nya regionala politiken handlar om ”både ett förändrat arbetssätt, synsätt och en *mer tillväxtinriktad utvecklingspolitik*” (Nutek 2004a, s. 19).

Redan de tidigaste formerna av statlig politik med uttalade regionala utvecklingsambitioner fokuserade dock i högsta grad på tillväxtfrågorna, om än inom ramen för en betydligt bredare sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitisk ansats. Den politik som – med rötter i 1950-talets arbetsmarknadspolitik och en ännu äldre Norrlandspolitik – introducerades i mitten av 1960-talet under beteckningen lokaliseringspolitik handlade nämligen om att uppmuntra näringslivet att förlägga sina nyinvesteringar till de orter och regioner runt om i landet som präglades av underutnyttjade arbetskraftsresurser.⁵

Att politikens problemfokus hängde nära samman med tillväxtfrågan framgår av att dess övergripande syfte enligt den första av de tre inledande målsättningsparagraferna i propositionen från 1964 var att ”främja en sådan lokalisering av näringslivet att landets tillgångar av produktionsfaktorer blir utnyttjade och fördelade på olika områden på ett sådant sätt att *nationalinkomsten blir så stor som möjligt...*”⁶.

Något förenklat handlade den tidigaste formen av moden svensk regionalpolitik om en sorts utbudsorienterad tillväxtpolitik. Politikens syftade nämligen till att minska flaskhals- och överhettningproblemen i centralt belägna tillväxtregioner genom att främja en överflyttning av företagens expansion till ofta, men inte alltid, mer perifera områden präglade av lågt resursutnyttjande. Tanken var att detta skulle bidra till en snabbare och över hela landet mer jämnt fördelad ekonomisk expansion. Det handlade alltså om *för mycket tillväxt* i vissa regioner (främst storstäderna i landets mellersta och södra delar) och *för litet tillväxt* i andra regioner (främst perifera glesbygdsregioner i landets norra delar). Regionalpolitiken var med andra ord en integrerad del av en på makroekonomiska överväganden baserad statlig struktur- och tillväxtpolitik. Eller för att uttrycka saken mera precist: en tillväxtorienterad nationell industripolitik som kompletterats med en regional dimension i syfte att öka politikens samlade verkningskraft och effektivitet (Lindström 1997).

⁵ Se här t ex Näslund & Persson (1972), Nilsson (1993), Hallin & Lindström (1998).

⁶ Citatet är hämtat från Näslund & Persson (1972, s. 39). Propositionens målsättningsparagrafer hämtades i sin tur från den statliga kommitté med det tidstypiska namnet Lokaliseringsutredningen som under åren 1959–63 beredde underlaget för den nya politiken.

Mot slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet omvandlades gradvis lokaliseringsspolitiken till en bredare regional välfärdspolitik med växande ambitioner utöver arbetsmarknads- och tillväxtfrågorna – men utan att för den skull tappa kontakten med dessa. Lokaliseringsspolitiken med fokus på ökad tillväxt genom ett effektivare regionalt resursutnyttjande inom näringslivet utvecklades nu till en sorts ”ortssystempolitik”. Regionalt fokuserade satsningar förutsattes medverka till etablering av regionala tillväxtcentra som förväntades dra till sig människor och företag som annars skulle ha flyttat till storstäderna, något som i sin tur skulle främja och sprida välfärden i hela landet. Regionalpolitiken hade därmed utvecklats till en del av en bred samhällsplaneringsoffensiv i syfte att åstadkomma ökad ekonomisk tillväxt genom en omstrukturering av Sveriges geografi. Inga små ambitioner alltså, men under den här – av den offentliga sektorns snabba expansion präglade – perioden var tron på en statligt styrd ”social ingenjörskonst” och samhällsplanering stark (Lewin 1970, Statskontoret 1974, Elander 1978).

Inte heller det sena 1970-talets och 1980-talets regionalpolitiska insatser i den offentligt finansierade välfärdsexpansionens tecken saknade tillväxtpolitiska inslag. För det första kan expansionen av den offentliga sektorn runt om i landet ses som en form av efterfrågeorienterad regional tillväxtpolitik. För det andra kunde den offentliga sektorns snabba och geografiskt förhållandevis jämnt utbredda expansion inte hindra att en djupgående industriell omstrukturering medförde ständigt återkommande sysselsättningskriser inom av de drabbade näringarna dominerade regioner och orter. I jämförelse med 1960-talsgenomsnittet reducerades den svenska industriproduktionens tillväxttakt under 1970-talet med hela 80 procent (Nilsson 2004). Detta tvingade fram defensiva statliga satsningar⁷ i syfte att komma till rätta med de regionala arbetsmarknadsproblem som uppstått till följd av en på grund av företagsnedläggningar och strukturproblem utebliven, eller till och med negativ, tillväxt. Regionalpolitiken blev, vid sidan av den nya rollen som säkerställare av likvärdig välfärdsexpansion i alla delar av landet, en integrerad del i den nationella industri- och sysselsättningspolitiken – två politikområden med klara inslag av långsiktiga tillväxtambitioner.

En mer offensiv regionalpolitik med tillväxtförtecken växte åter fram mot slutet av 1980-talet och under början av 1990-talet. En bidragande orsak var den allt mer utbredda insikten om den smärtsamma nedväxlingen från den tidigare efterkrigstidens generellt sett höga ekonomiska tillväxttakt (Schön 2000) till en betydligt svagare och mer instabil ekonomisk utveckling. Insikten växte också om att problemen förorsakades av svagheter i utbudssituationen, där bl a regionernas bristande förutsättningar att fungera som goda tillväxtmiljöer påtalades. Å ena sidan kopplades därför nu de statliga regionalpolitiska insatserna i allt högre grad samman med infrastrukturella sektorsatsningar, å andra sidan frigjordes statliga budgetmedel för en mängd olika

⁷ Så kallade stödpaket, se t ex Hallin (1995), Gorpe (2000).

aktiviteter och projekt på regional och lokal nivå. Den förstnämnda ansatsen handlade främst om att via regionalt profilerade investeringar i ”mjuk” (t ex utbildning och forskning) eller ”hård” (t ex vägar, flygplatser) infrastruktur skapa bättre förutsättningar för framtida näringslivsexpansion och sysselsättningstillväxt, inte bara nationellt utan också i de berörda regionerna. Den projektstödande satsningen handlade mera om en strategi som gick ut på att ta vara på alla möjliga (och ibland kanske också omöjliga) idéer och initiativ på regional och lokal nivå i syfte att frigöra de slumrande tillväxtkrafter som man utgick från att fanns runt om i landet (Grahm 1989).⁸

Som bekant innebar det tjugonde århundradets sista decennium ett svenskt medlemskap i den Europeiska unionen (EU), vilket betydde att Sverige fick ta del av de så kallade strukturfonderna – EUs regionalpolitik. Strukturfondsprogrammen innehöll tydliga inslag av tillväxtorienterade målsättningar (Aalbu et al 1999). Ännu viktigare för politikens ökande tillväxtambitioner var förmodligen den ekonomiska kris som drabbade Sverige under tidigt 1990-tal med flera år av minskad nationell produktion, snabbt ökande arbetslöshet och statsfinansiell dramatik.⁹ I krisens spår växte de regionala klyftorna under 1990-talets andra hälft och kring decennieskiftet förvärrades situationen ytterligare av kollapsen inom IT-sektorn, något som ledde till växande arbetsmarknadsproblem även i storstadsområdena. Sammantaget tycks detta – åtminstone om man får tro de ovan citerade officiella programförklaringarna och angivna policyintentionerna – ha bidragit till en tydligare och mer offensiv nationell tillväxt- och innovationspolitik med regionala förtecken.

2.3 Nationell eller regional tillväxt?

Det finns en del som talar för att det under senare år skett en förskjutning i perspektivet på denna sedan lång tid tillbaka rätt välkända tillväxtproblematik. Den centrala frågeställningen är här om tillväxten, eller snarare bristen på denna, primärt är att betrakta som ett *nationellt* eller *regionalt* problem. Detta handlar då inte i första hand om vilken geografisk nivå som är mest drabbad av en vikande ekonomisk tillväxt – även om detta naturligtvis inte är oviktigt. Den verkliga kärnfrågan är i stället tolkningen av förhållandet mellan den ekonomiska utvecklingen i regionerna och tillståndet i den nationella ekonomin.

Under 1960-talets lokaliseringspolitik var det dominerande perspektivet den nationella ekonomin. Den ojämna utvecklingen med överhettning i vissa regioner och underutnyttjande av resurser i andra sågs aldrig primärt som ett regionalt problem. Den an-

⁸ Länsstyrelserna spelade här en viktig roll. De fick nämligen från 1980-talets början egna resurser för att dels ge företagsstöd och del bedriva olika typer av tillväxtfrämjande projekt.

⁹ I samband med sysselsättningskrisen i början på 1990-talet lanserades också det s.k. ”Tillfälliga småföretagsstödet” där ca 800 miljoner kr omfördelades från arbetsmarknadsverket till länsstyrelserna för tillväxtfrämjande näringslivsstöd. Stödet lanserades i tidningsannonser med hjälp av en bild på en burk med etiketten ”Tillväxtpiller”! (enligt muntlig information från Peter Gorpe i januari 2005)

sågs istället bero på trögheter och obalanser i den nationella ekonomins resursutnyttjande. Det grundläggande problemet uppfattades därför i huvudsak som ett struktur- och tillväxtproblem för den svenska ekonomin som helhet. Det nationella perspektivet dominerade även synen på den regionala utvecklingen under 1970- och 1980-talen. Den nationella välfärdsexpansionen skulle spridas på ett geografiskt ”rättvist” sätt. Om den nationella ekonomiska tillväxten – och därmed också välfärden – gynnade vissa regioner och missgynnade andra, skulle statliga transfereringar av centralt kontrollerade välfärdsresurser rätta till detta problem.¹⁰

De sedan början av 1970-talet gradvis växande, i början av 1990-talet mycket påtagliga, nationella tillväxtproblemen har lett till en förskjutning i tolkningen av den regionala nivåns roll. Varken nationella strukturinsatser eller regionala krispaket tycktes fungera som verkningsfulla botemedel mot den ekonomiska kräftgången. Den egna tillväxtkraften ute i regionerna blev därmed en viktig del i lösningen på det nationella tillväxtproblemet. I olika utredningar, analyser och policydokument lyftes vikten av att förbättra tillväxtförutsättningarna i *samtliga* landets regioner fram – alltså inte bara i de traditionella regionalpolitiska stödområdena.¹¹

Runt millennieskiftet hade detta blivit den officiella regionala utvecklingspolitikens dominerande tolkning av (orsaks-) förhållandet mellan ekonomisk tillväxt på regional och nationell nivå. I propositionen från 1998 hävdas sålunda att *alla Sveriges regioner* nu måste ges möjlighet att ”*lämna sitt optimala bidrag till nationens tillväxt*” (prop. 1997/98:62, s. 15) och i 2001/02-års propositionen fastslås redan i inledningskapitlet att Sveriges ekonomiska tillväxt primärt skapas ”av människor i företag på *lokal och regional nivå*” (s. 6).

Från att i första hand ha betraktats som underordnade pusselbitar i en bredare samhälls-ekonomi med sin huvudsakliga förankring på den nationella nivån, har regionerna alltså lyfts fram som avgörande för tillväxtkraften inom den svenska ekonomin som helhet. Enligt de statliga anvisningarna för arbetet med regionernas utvecklingsstrategier (Nutek 2004b) har det skett en ”påtaglig fokusering på den regionala utvecklingspolitikens nationella roll” (s. 8), något som enligt samma statliga myndighet också ”innebär ett *paradigmskifte* i synen på regional utveckling i Sverige” (s. 8–9). Och inte nog med det. Till skillnad från tidigare föreställningar om att den ekonomiska tillväxten är knuten till olika typer av geografisk koncentration (se vidare nedan!) är den officiella uppfattningen nu att ”det finns förutsättningar för ekonomisk tillväxt i samtliga svenska regioner” (Nutek 2004a, s. 5).

¹⁰ Regionalpolitiken var naturligtvis inte det enda – och kanske inte ens det viktigaste – politikområdet för att uppnå detta. Hela det nationella välfärdssystemet, det kommunala skatteutjämningsystemet, omlokaliseringen av statliga myndigheter och inte minst arbetsmarknadspolitikerna verkade i samma anda. Mer om detta senare i denna rapport!

¹¹ Se t ex Nilsson (1993) och SOU (1997). Liknande tankegångar kan dock beläggas redan under 1980-talet. Se här fr a SOU (1984).

Det här betyder att tillväxtproblemet – åtminstone inom närings- och regionpolitiken – numera definieras som en angelägenhet på alla geografiska nivåer och inom hela det svenska statsterritoriet. Tillväxtpolitiken skall alltså bedrivas på samtliga administrativa nivåer och i alla delar av landet. Den här ambitionen klargörs på ett mycket tydligt sätt redan i titeln på den senaste regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4): ”En politik för tillväxt och livskraft i *hela* landet.”

2.4 Den svårfångade tillväxten

Det saknas en oomstridd teoretisk förklaring till eller riktigt entydig empirisk kunskap om de faktorer som avgör den ekonomiska tillväxten i ett land eller en region. Faktorer som var relevanta i går är av mindre betydelse för dagens tillväxt, och satsningar som leder till utveckling och tillväxt i en region ger få eller inga mätbara effekter i en annan region.

Systematiska *empiriska* genomgångar av samvariationen mellan den ekonomiska utvecklingen i Sveriges regioner under stora delar av 1900-talet och ett antal med tillväxten vanligen förknippade faktorer som t ex befolkningsstruktur, befolkningsstorlek, befolkningskoncentration, investeringsnivåer, innovationer, nyföretagande och utbildning och liknande, ger inga entydiga svar på vad som egentligen är tillväxtens ”motor” (ITPS 2003a, 2004c). Samtidigt tyder ändå resultaten på att den här typen av faktorer på något sätt är kopplade till makroekonomisk såväl som regional och lokal tillväxt. Detta intryck förstärks av liknande resultat av internationella genomgångar av det empiriska forskningsläget.¹²

Även *teoretiskt* är förklaringarna till vad som driver den ekonomiska tillväxten delvis motstridiga och svårtolkade. Två konkurrerande teoriansatser brukar i varierande grad användas för att förklara tillväxtens drivkrafter och därmed också läggas till grund för vilken typ politik för att uppnå tillväxtmålet som anbefalls.¹³

Den första bygger på den neoklassiska ekonomins allmänna jämviktstradition och fokuserar främst på volyminvesteringar i realkapital och arbetskraft, samt även teknikutveckling, som de verkligt grundläggande tillväxtmotorerna. Den här förklaringsansatsen utvecklades under 1950-talet och brukar gå under beteckningen Solow-Swan modellen. Den förutsäger en utjämning av tillväxten mellan olika geografiska områden (länder, regioner) beroende på att arbetskraft och investeringskapital dras dit där avkastningen är högst. Det finns en del empiriska studier som pekar i den här riktningen, även om tolkningen av resultaten inte alltid är oomtvistade.¹⁴ Modellens största problem är att förklaringen till den långsiktiga tillväxttakten i realiteten blir *exogen* (utanför själva förklaringsmollen) bestämd av den tekniska utvecklingen. Den är därför i

¹² Se t ex översikten i DETR (2000).

¹³ Se t ex Eklund (2000).

¹⁴ För Sveriges del, se t ex Persson (1997) och Bergström (1998).

princip svarslös när det gäller förklaringen till varför vissa länder och regioner – trots teorins förutsägelser om utjämning – *långsiktigt* uppvisar helt olika tillväxttakt (Eklund 2000, ITPS 2004c). Den blir också rätt grund när det gäller policykonklusionerna. Eftersom tillväxttakten ytterst bestäms utanför modellen blir det svårt att ge mer precisa anvisningar om lämpliga former av tillväxtfrämjande politik.

Mot bakgrund av dessa brister utvecklades under 1970- och 1980-talen en ansats som byggde på en *endogen* (inom modellens ramar) förklaring till långsiktigt mer eller mindre stabila skillnader i tillväxtförmåga mellan olika ekonomier. Den här förklaringsmodellen utgick från förändrade antaganden om marginaleffekterna av kapital- och arbetskraftsinvesteringar samtidigt som den införde nya antaganden om de geografiska spridnings- och tillväxtresultaten av investeringar i framför allt human-kapital och FoU. Modellen erbjuder en förklaring till förekomsten av över tiden förhållandevis stabila tillväxtövertag i vissa regioner i kombination med mer eller mindre permanent ekonomisk kräftgång i andra. Slutsatserna blir därmed både tydligare och mer positiva än i den neoklassiska ansatsen: genom offentlig stimulans till investeringar i såväl realkapital som i utbildning och forskning stimuleras tillväxten (Eklund 2000). Flera försök har även gjorts att på ett mer systematiskt sätt inkorporera institutionella förhållanden och andra mer kvalitativa samhällsfaktorer i modellen, något som ytterligare breddat möjligheterna att bedriva en aktivt tillväxtstimulerande politik.

Att förklara ekonomisk tillväxt är med andra ord svårt.¹⁵ Orsaken är egentligen rätt självklar. De tillväxtresurser som tidigare var av kritisk betydelse och därför i ekonomisk mening knappa, kan nämligen genom de omstruktureringar i ekonomin som tillväxten så ofta innebär snabbt omvandlas till rena ”överskottsfaktorer” utan någon större betydelse för framtidens tillväxtförutsättningar. Tillväxten medför med andra ord i sig en omstrukturering av produktion och samhällsekonomi som i sin tur fortlöpande skapar nya utgångspunkter för den framtida ekonomiska utvecklingen – och därmed också för den politik som har ökad tillväxt som mål (eller som medel för att uppnå andra målsättningar).

Fram växer bilden av en svårfångad dynamik med ett otal samverkande faktorer av varierande betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Politiken blir därför ofta väldigt komplex och fylld av olika delmålsättningar med betydande risker för överlappningar och potentiella målkonflikter.

¹⁵ Detta avspeglas också i det faktum är att det inte finns någon inom forskningen riktigt klar bild av vad som egentligen menas med det i sammanhanget så centrala begreppet ”regional konkurrenskraft”. Konklusionen i en nyligen publicerad sammanställning av de senaste decenniernas forskning kring olika regioners konkurrenskraft är sålunda att detta begrepp ”is contentious and far from well understood” och att politikområdet regional utveckling därför tenderar att präglas av ”elusive concepts, flawed indicators and over-prescribed policies” (Kitson et al 2004, s. 992).

Det allvarligaste problemet är emellertid att komplexiteten tenderar att göra att politiken drabbas av det välkända problemet att missa skogen på grund av alla träd som skymmer sikten.

Den absolut viktigaste – och därtill allmänt erkända – kunskapen om vad ekonomisk tillväxt ytterst handlar om är nämligen både enkel och ur policysynpunkt klargörande: En ständigt pågående utveckling mot en allt mer specialiserad produktionsprocess. Och som redan Adam Smith visade i den tredje delen av sin banbrytande bok *"The Wealth of Nations"* från 1776, så innebär all ekonomisk specialisering också en allt mer fördjupad geografisk arbetsfördelning. En utvecklad geografisk arbetsfördelning innebär i sin tur nästan alltid olika former av mer eller mindre långtgående rumsliga omstruktureringsprocesser, något som i längden skapar såväl vinnare som förlorare bland världens länder, regioner och lokalsamhällen (Hallin & Lindström 1998).

Ekonomisk tillväxt genererar med andra ord i sig en över tiden ojämn regional utveckling. Detta innebär omvänt, ännu en gång med hänvisning bl a till Smith's klassiska analys, med största sannolikhet *att den ekonomiska tillväxten i realiteten hänger nära samman med just den typ av olikheter i regionernas tillväxtförmåga som politiken försöker råda bot på*. I samma riktning pekar även Joseph Schumpeters (1911, 1934) i tillväxtpolitiska sammanhang så banbrytande analys av "radikala innovationer" och "kreativ destruktion" som skapare av genuint ny expansionskraft inom företag och näringsliv.

Gemensamt för den här typen av teoretiska analyser är att de kopplar samman tillväxtförmågan på nationell nivå med en ojämn utveckling på den underliggande regionala och lokala nivån.¹⁶ En regional specialisering som i sin tur leder till koncentration av tillväxten till vissa geografiska områden och stagnation inom andra skulle alltså enligt det här synsättet medföra högre tillväxt på den nationella nivån, något det också finns en del stöd för i internationell empirisk forskning.¹⁷ Det finns med andra ord en i forskningen påvisad potentiell konflikt mellan jämnt fördelat regionalekonomisk tillväxt och hög makroekonomisk (nationell) tillväxt (Johansson & Kaspersson 2004).¹⁸

¹⁶ Som närliggande nordisk illustration av detta samband kan nämnas att medan Danmarks BNP i reala termer växte med ca 70 procent under perioden 1970 - 1994 så varierade utvecklingen under samma period i landets olika regioner från mer än 100 procents tillväxt till bara något tiotal procent (Jensen-Butler 2005).

¹⁷ Se här bl a Fujita & Thisse (2002). För ett färskt exempel på svensk forskning som pekar i samma riktning, se Braunerhjelm & Borgman (2004). Detta kan dock inte tolkas som att tillväxtregionerna alltid med nödvändighet sammanfaller med storstäderna. Koncentrerad tillväxt kan mycket väl också uppstå i mindre regioner och orter – om förutsättningarna för detta i övrigt föreligger. Och på samma sätt kan storstäder och urbana centra mycket väl utvecklas till svårartade krishärdar. Se t ex Westlund (1994) för en utveckling av empiriska belägg och teoretiska argument i denna fråga.

¹⁸ Detta gäller särskilt i det korta och medellånga perspektiv där den regionala utvecklingspolitiken har sin tyngdpunkt. På riktigt långt sikt (t ex 1900-talets industriella utveckling) är det dock fullt möjligt med en kombination av nationell tillväxt och en relativt genomsnittlig regional utjämning. För svenska 1900-talsdata som pekar i denna riktning, se Persson (1997).

Detta är inga goda nyheter för en regional politik vars utgångspunkt är att den ekonomiska expansionen på nationell och regional nivå ”går hand i hand”, och att en enhetlig tillväxttakt i samtliga landets regioner är en förutsättning för en långsiktigt hållbar nationell tillväxt. Ett vanligt argument för att stimulera tillväxten i ”lågpresterande” regioner är ju som bekant att den totala tillväxten i landet som helhet därmed skulle bli högre, ett antagande som alltså kan ifrågasättas. Enligt tillgänglig forskning är det inte ens självklart att en ojämn regionalekonomisk tillväxt med nödvändighet leder till lägre välfärdsnivåer i de svagare presterande regionerna jämfört med en situation där tillväxten är mera jämt fördelad över hela statsterritoriet (Martin 2000, Johansson & Kaspersson 2004).

2.5 Tillväxt eller sammanhållning?

Det finns i dag en allmänt omfattad uppfattning att en framgångsrik regional utvecklingspolitik skall generera en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt ute i regionerna. Samtidigt är det alltså möjligt att på såväl teoretiska som empiriska grunder hävda att tillväxten ytterst sällan, om ens någonsin, kommer att vara jämt fördelad över hela det politiska territoriets yta – och detta oavsett dess avgränsning och nivå (staten, länet/regionen eller kommunen). Trots problemet med de många träden och den otydliga skogen, kan detta inte ha varit helt obekant för de som ansvarat för politiken. Studie efter studie har ju visat att ett den svenska tillväxten bärs upp av ett förhållandevis begränsat antal regioner¹⁹ – något som för övrigt ser ut att vara regel snarare än undantag överallt runt om i världen (Jacobs 1984, Törnqvist 1997).

De tillväxtambitioner vilka i varierande grad varit närvarande i politiken, har därför regelmässigt följts av en klart uttalad målsättning om en mer ”balanserad” eller ”rättvis” regional utveckling. Samtidigt har de tillväxtfrämjande statliga insatserna i allt väsentligt definierats som nationella, och då huvudsakligen inom andra policyområden än det regionalpolitiska (skattepolitik, infrastrukturutveckling, FoU och innovationer, utbildningspolitik m.m.). De regionpolitiska medlen har främst inriktats på att mildra de negativa regionala effekterna av samhällsutvecklingen i stort. Detta framgår av en bred kartläggning av utvecklingen av den svenska regionalpolitikens mål och medel från 1950-talet och fram till början av 1990-talet (Aldskogius 1992). Enligt den här genomgången har de regionalpolitiska insatserna i Sverige haft som uttalad målsättning att motverka, eller åtminstone reducera, en alltför stor geografisk differentiering med avseende på främst:

- produktionsvolym och inkomster per capita
- sysselsättningsnivåer och arbetsplatsutbud

¹⁹ Band de tidigare var här Kristensson (1967). För en mer sentida översikt, se t ex Strömquist (1998).

- företagsamhet och näringsstruktur
- innovationer och teknikutveckling
- nettoflyttning och befolkningsstruktur
- utbildningsmöjligheter och utbildningsnivå
- tillgänglighet och infrastruktur
- tillgång till samhällsservice

Med tanke på att den explicit formulerade regionala politikens resurser (den s.k. lilla regionalpolitiken, mer om detta senare i denna text) först och främst använts för den här typen av insatser, så *kan det ifrågasättas om de periodvis så klart uttalade tillväxtambitionerna egentligen haft någon substans*. Till och med inom ramen för dagens regionala utvecklingspolitik – där ju de officiella tillväxtmålsättningarna för hela landet lyfts fram på ett mycket tydligt sätt – går huvuddelen av de satsade resurserna fortsättningsvis till de traditionella stödregionerna i norr.²⁰

Det kan därmed fastslås att den svenska regionalpolitiken i mångt och mycket *undvikit att på ett mer systematiskt sätt ta sig an de potentiella konflikterna mellan de nationella tillväxtmålen å ena sidan och målet om en i någon mening mer "rättvis" regional utveckling å den andra sidan*. Huvudlinjen har i stället varit att kombinera brett formulerade tillväxtnål med betydligt mer konkreta satsningar på olika typer av statligt "överlevnadsstöd" till de regioner som legat sämst till i den nationella tillväxt- och utvecklingsligan. Även om det nog funnits en del inslag av mer tillväxtorienterade insatser,²¹ så har de regionalpolitiskt motiverade satsningarna ändå volymmässigt sett i huvudsak tagit formen av ett efterfrågeförstärkande regionalt utkomststöd (Lindström 1996, 1997).

Om man ser tillbaka på den svenska regionalpolitikens utvecklingshistoria, så framstår inte heller tillväxten *per se* som det mest centrala målet. Politiken har framför allt varit inriktad på att uppnå ökad geografisk integration och "balans" inom statsterritoriet som helhet.²² Detta är något som har djupa politiska rötter ända ner i 1500- och 1600-talens enhetsstatsbyggande, 1800-talets infrastrukturutbyggnad och det tidiga 1900-talets Norrlandspolitik (Hallin & Lindström 1998). Att de riktigt grundläggande territoriella integrationsfrågorna inte heller är främmande för mer nutida politik visas av det faktum att den första i modern mening regionalpolitiska propositionen (1964) anförde försvarspolitiska skäl som ett av sina tre huvuduppdrag (Näslund & Persson 1972), och att den regionalpolitiskt ansvarige statsekreteraren så sent som hösten 1995 konstaterade att

²⁰ Enligt Statskontoret (2004a, s. 45) handlar det om ca 70 procent av medlen. Och inte nog med det. Enligt en nyligen publicerad studie av Riksrevisionsverket (2005) har inte heller de insatser som resurserna används för att finansiera haft någon uttalad tillväxtprofil.

²¹ Se t ex översikten i Gorpe (2000).

²² Se t ex Aldskogius (1992), Gorpe (2000).

politikens ”outtalade målsättning ytterst är att hålla samman Sverige” (Malmberg 1995). Mot den här bakgrunden är det mer dagsaktuella konstaterandet att ”det ligger djupt rotat i politiken att Sverige behöver en klassisk /utjämningsinriktad/ regionalpolitik” (Wikström 2004, s. 2) inte särskilt överraskande.

Vad den statliga regionala politiken ytterst handlat om är alltså att *undvika en så långtgående regional differentiering att den på sikt riskerar underminera den politiska, sociala och ekonomiska sammanhållningen inom landet som helhet*. Det är här man finner den mer djupgående innebörden i politikens ambitioner om regional balans och rättvisa. Det är sannolikt också detta som gör att regionalpolitiken, trots en lång rad indikationer på dess rätt magra resultat,²³ ser ut att kunna överleva så många politiska och ekonomiska konjunkturkast. Intressant nog tycks regionalpolitiken finnas med – åtminstone i någon form – på den nationella agendan även i de stater som har mycket litet av den typ av regional utvecklingsproblematik (glesbygd, långa avstånd etc) som präglar det svenska samhället (Lindström 1996). Inte heller på den europeiska nivån är den här typen av geografiska integrationsmål okända. EUs politik för regional utveckling har sedan mitten av 1980-talet i grunden handlat om att främja Unionens politiskt-territoriella integration (EC-Commission 1985, Delors 1995).

2.6 Ett olöst problem

Det finns alltså en del som talar för att den regionala politiken trots de senaste årens förnyelse fortfarande handlar minst lika mycket om utjämning som om tillväxt. På ett mer grundläggande plan verkar den regionala utjämningen till och med vara överordnad tillväxtmålet. Dessutom har de tillväxtpolitiska målsättningarna i huvudsak omhändertagits inom andra delar (sektorer) av den nationella politiken.

Det går dock inte att bortse från det faktum att tillväxtmålen alltid i någon form funnits med på regionalpolitikens agenda, och att den regionala utvecklingspolitiken i dag har en tydligt formulerad övergripande tillväxtambition. *Förhållandet mellan tillväxt och utjämning har därför hela tiden varit närvarande som ett underliggande problem i politiken*. I avskalad och starkt förenklad form har det problem som politiken varken kunnat lösa eller helt lägga åt sidan varit att *den nationella tillväxten visat sig skapa, kanske till och med förutsätta, en regional differentiering som i sin tur ytterst riskerar hota de allmänna ekonomiska utvecklingsförutsättningarna och den territoriella sammanhållningen inom landet som helhet*.

Den dominerande slutsatsen har varit att använda en del av de resurser som tillväxten genererar på den nationella nivån för att finansiera en regionalt utjämnande stödpolitik i de delar av landet som inte på samma sätt som tillväxtregionerna kunnat dra nytta av

²³ För några av de mer nedslående resultaten av senare års svenska utvärderande granskningar av regionalpolitiken, se Norberg (1999), Tarschys (2000), Johansson & Kaspersson (2004) och ITPS (2004b).

utvecklingen. Detta förutsätter dock att den ekonomiska expansionen i tillväxt-regionerna är tillräcklig för att skapa utrymme för en sådan politik. Vikande ekonomisk tillväxt underminerar med andra ord förutsättningarna för den typ av territoriella överföringar som den regionala politiken hittills dominerats av.

Det är därför föga överraskande att den svenska politiken efter decennier av trendmässigt avtagande nationell tillväxt – inklusive en period av direkt ekonomisk tillbakagång under 1990-talets första hälft – omprövat sitt sätt att definiera den regionala problematiken. Politiken har förskjutits mot en ökad betoning av de nationella tillväxtfrågorna samtidigt som välfärden nu anses vara beroende av ekonomisk expansion i samtliga landets regioner. Det är dock viktigt att notera att tillväxten fortfarande först och främst ses som ett medel, inte ett mål i sig. De resurser som tillväxten genererar förutsätts nämligen säkra att det ekonomiska och välfärdsmissiga gapet mellan tillväxt- och problemregioner inte blir så stort att politikens grundläggande mål om ett ”sammanhållet Sverige” hotas. Skillnaden är att dessa resurser inte längre på samma sätt som tidigare förväntas kunna tillföras de ”behövande” regionerna genom utifrån kommande transfereringar. Detta skall istället nu åstadkommas genom en betydligt mer påtagligt ekonomisk expansionsförmåga i de berörda regionerna.

Om den tidigare regionalpolitiken primärt intresserade sig för hur tillväxtens nationella avkastning bäst skulle användas för att reducera dess regionala desintegrationseffekter, präglas alltså dagens ansats av en uttalad ambition att *samtidigt främja såväl tillväxten som den regionala sammanhållningen* inom landet som helhet. Detta förutsätter att man bortser från, eller åtminstone tonar ner, målkonflikten mellan ekonomisk tillväxt och regional sammanhållning. Föga överraskande har lösningen blivit en politik som syftar till uthållig tillväxt i landets alla delar, en utveckling som så att säga *per definition* förväntas lösa såväl det nationella tillväxt- som det territoriella sammanhållningsproblemet.

3 Kraftsamling i den regionala politiken

3.1 Om strategier och taktik i politiken

Den tyske militärhistorikern och filosofen Carl von Clausewitz (1832, 1968, s. 172–73) gjorde redan i början av 1800-talet en viktig åtskillnad mellan strategi och taktik i politiken. Strategin gällde primärt en *övergripande plan* för hur olika resurser skall mobiliseras för att så effektivt som möjligt lösa de problem som man föresatt sig att åtgärda. Taktiken handlar däremot om att på ett betydligt mer handlingsorienterat och konkret sätt organisera *avgränsade insatser* vilka sammantaget så småningom skall leda fram till politikens slutliga mål.

Även i det moderna och mer civila sammanhang som vi i denna studie rör oss²⁴ går det en viktig skiljelinje mellan politikens övergripande mål och de strategier som används för att uppnå dessa å ena sidan, och den taktiska uppläggningsen av politikens genomförande i form av mer avgränsade insatser å den andra sidan. Strategierna handlar om vilken typ av resurser som skall utnyttjas – och hur dessa skall koordineras i tid och rum – för att uppnå politikens långsiktiga mål. De taktiska övervägandena gäller den mer konkreta och detaljerade utformningen av de insatser som enligt strategin skall till för att uppnå målen. Väl utvecklade strategier knyter alltså på ett effektivt sätt samman politikens mål (och därmed även grundläggande problemuppfattning) med dess taktiska uppläggning i form av genomförande och konkret medelsanvändning.

Ett problem i dagens politik är tendensen till sammanblandning mellan de strategiska och de taktiska inslagen i verksamheten.²⁵ De anvisade medlen förväxlas ofta med olika typer av strategier och i värsta fall sker även en sammanblandning mellan politikens problembild, mål och medel.²⁶ Synen på den ekonomiska tillväxtens roll i politiken kan här tjäna som ett exempel. Inom ett och samma politikområde betraktas tillväxten sålunda ibland som ett övergripande mål i sig, ibland ett (taktiskt) medel för att uppnå mer begränsade mål och ibland ett bärande element i en plan (strategi) för att uppnå andra mer grundläggande samhällsmålsättningar.

²⁴ Observera dock tidigare i denna text redovisade försvarspolitiska, alltså i grunden militära, omständigheter som infördes som en del av de grundläggande skälen till den svenska regionalpolitiken i början av 1960-talet.

²⁵ Det här problemet är nära besläktat – men inte identisk – med de tendenser till politik och planering i den regionala politiken som påtalats av bl a Nilsson (1996).

²⁶ Jfr här den förvirring med avseende på relationerna mellan problemanalys, mål, medel och strategier som var så karaktäristisk för den nationella uppläggningsen av de första nordiska strukturfondsprogrammen (Lindström & Nilsson 1996).

I den mån som en mer genomtänkt syn på politiken förekommer, så tenderar strategifrågorna ofta att definieras i termer av *tidsperspektiv*.²⁷ Medan politikens övergripande strategier handlar om långsiktiga och framtidsinriktade insatser, antas de mer konkreta insatserna syfta till att uppnå betydligt kortsiktigare mål.

Även om saken inte är fullt så enkel, är detta i och för sig ett steg i rätt riktning. Det finns en skiljelinje mellan lång- och kortsiktiga frågor som hänger nära samman med skillnaden mellan strategi och taktik i politiken.²⁸ Det är sålunda inte ovanligt att man kopplar långsiktigt inriktade strategier till olika former av "pro-aktivt" agerande – till skillnad från mer "re-aktiva" insatser som svar på mer kortsiktigt akuta samhällsbehov (Ramfelt 1997a). Inom regionalpolitiken har detta lett till den helt rimliga uppfattningen att strukturinsatser för att anpassa olika regioner till framtidens ekonomiska krav är av strategisk (pro-aktiv) karaktär, medan regionala krisåtgärder och lokala "stödpaket" är av mer taktisk (re-aktiv) karaktär.

3.2 Kraftsamling som regionalpolitisk strategi

Under senare år har behovet av mer kraftfullt samordnade insatser lyfts fram som något av en huvudstrategi i den nya regionala utvecklingspolitiken. I det inledande textavsnittet i den regionalpolitiska propositionen från 1998 konstateras att den framtida regionalpolitiken "i fortsättningen måste bedrivas med *större kraft*..." (prop. 1997/98:62, s. 1). Den nya regionala politiken syftar därför enligt propositionen till att på ett *mer kraftfullt sätt än hittills "samordna åtgärder inom olika politikområden ..."* (s. 65).

Temat upprepas och förtydligas i den senaste regionalpolitiska propositionen där det fastslås att "de viktigaste *långsiktiga strategierna* och instrumenten för den nya politiken skall vara *ökad sektorssamordning* och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden" (prop. 2001/02:4, s. 1). I en uppföljande idéskrift från den statliga region- och näringslivsutvecklingsmyndigheten Nutek lanseras regeringens (nya) regionala utvecklingspolitik tidstypiskt nog också under rubriken "*Kraftsamling för starka regioner*" (Nutek 2004a, s. 7).

En bärande tanke är att politiken måste byggas kring en ambition om *strategisk samordning* av olika typer av aktörer, resurser och insatser. Eller med den ansvariga regionalministerns egna ord:

²⁷ För en god översikt över strategiernas roll som "framtidokument" inom den svenska regionalpolitiken under 1990-talet, se Ramfelt (1997a).

²⁸ Ett problem är dock här att tidsperspektivet hos strategiformuleringen ofta blir så kort att det mer eller mindre tappar sin mening. Så har t ex en studie av de olika typer av övergripande strategier för den regionala nivåns utveckling som genom åren gjorts i Sverige visat att dessa haft en genomsnittlig livslängd på bara drygt tre år innan de ansetts obsoleta och antingen lagts helt åt sidan eller genomgått en större revision (Ahlsved & Eriksson 1996).

”Frågorna är så komplexa att ingen klarar av att lösa dem på egen hand. För att nå framgång är det därför viktigt att vi tillsammans stärker och utvecklar samverkansformer mellan olika parter och sektorer, och att vi inte låter administrativa gränser avgöra hur vi gemensamt tar oss an viktiga frågor.”²⁹

Ambitionen att föra en politik som skall främja ökad tillväxt i hela landet samtidigt som den även skall klara de gamla regionalpolitiska målen om geografisk utjämning och territoriell integration anses med andra ord kräva en rejäl *kraftsamling* inom politiken. Denna kraftsamling gäller inte bara staten själv, utan i princip alla offentliga såväl som privata aktörer på för uppgiften relevanta geografiska nivåer (se citatet ovan!). Den gäller framför allt också ett antal tunga politikområden (sektorer) vilka bedöms som särskilt viktiga för en utvecklig av ekonomisk tillväxt och geografisk balans i enlighet med den regionala utvecklingspolitikens nu gällande målsättningar.

Även om sektorsamordning och ett tvärsektoriellt arbetssätt knappast är något nytt inom regionalpolitiken (se nästa avsnitt), så har koordineringen av olika policyområden ändå ryckt fram till den absoluta prioritetstoppen när det gäller synen på hur kraftsamlingen i politiken rent faktiskt skall gå till. Regeringen har också explicit angivit vilka nio sektorer som kraftsamlingen i första hand skall gälla:

- näringspolitik
- utbildningspolitik
- forskningspolitik
- arbetsmarknadspolitik
- transportpolitik
- landsbygds politik
- jordbruks- och fiskeripolitik
- miljöpolitik
- kulturpolitik³⁰

²⁹ Citatet hämtat från statsrådet Ulrica Messings förord till en av näringsdepartementet utgiven populärt hållen rapport om den nya regionala utvecklingspolitikens och dess tillämpning ute i regionerna (Näringsdepartementet 2004a).

³⁰ De av regeringen utpekade politikområdena finns sammanställda bl a i Statskontoret (2004a). Förutom dessa särskilt prioriterade regionalpolitiska ”samordningssektorer” nämns även två mer horisontellt inriktade politikområden av betydelse för politiken, nämligen jämställdhets- och integrationspolitik. Intressant nog har den brittiska regeringen i stort sett pekat ut samma politikområden i sin variant på motsvarande regionalpolitiskt motiverade sektorövergripande kraftsamling i de engelska regionerna. Utöver de av den svenska regeringen utpekade sektorerna ingår dock i den brittiska listan även hälso- och sjukvårdspolitiken samt det centrala regeringskansliets samordningskontor. (RCU 2003).

Regeringen har därtill även i flera olika omgångar lagt ut uppdrag till statliga sektormyndigheter som går ut på att dels identifiera nya och ur regional utvecklingssynpunkt potentiellt intressanta samarbetsområden, dels förbättra och utveckla redan etablerat sektor- och myndighetssamarbete.³¹

Det står därmed klart att den bärande idén bakom den sedan slutet av 1990-talet framväxande regionala utvecklingspolitiken är olika försök att *på ett mer systematiskt sätt än hittills åstadkomma en bättre samordning av olika politikområden*. Och eftersom den allmänt omfattade definitionen av en statlig strategi är ambitionen att på ett planligt sätt använda till buds stående medel för att uppnå vissa långsiktiga politiska mål (Liddell-Hart 1968), så ligger det också nära till hands att uppfatta den statliga kraftsamlingsambitionen i den regionala tillväxtens och utjämnings tjänst som den dagsaktuella politikens *överordnade strategi*.

3.3 Gammal strategi med nytt taktiskt innehåll?

Vad är då egentligen nytt i denna *strategiska kraftsamling* kring de regionala tillväxt- och utjämningsfrågorna? Problemet med den sektoriserade förvaltningen och politiken är ju knappast något okänt fenomen. Redan på 1970-talet diskuterades i olika sammanhang hur staten skulle effektivisera sin förvaltning genom ökad sektorintegration,³² och åtminstone sedan början av 1980-talet har problemet med sektoriseringen av den statliga verksamheten uppmärksammats i regionalpolitiska sammanhang.

I den regionalpolitiska utredning som offentliggjordes 1984 lyfte man fram problemet med att för den regionala utvecklingen viktiga sektorer som t ex utbildning och forskning saknade fungerande kopplingar till regionalpolitiken (SOU 1984). Detta var enligt Gorpe (2000) upprinnelsen till den till synes ständigt lika aktuella diskussionen om skillnaden mellan den ”lilla” och den ”stora” regionalpolitiken. Med den stora regionalpolitiken menas då de politikområden som är av betydelse för den regionala utvecklingen men som inte ingår i regionalpolitiken såsom den definierats i regionalpolitiska propositioner och andra mer uttalade regionala satsningar, alltså den lilla regionalpolitiken.

Sedan dess har ambitionen att åstadkomma bättre integration mellan den stora (där de stora statliga resurserna finns) och den lilla (där relativt små resurser finns) regionalpolitiken i form av helhetsperspektiv i politiken och tvärsektoriella projekt/program för att åstadkomma en effektivare användning av de tillbuds stående offentliga resurserna

³¹ Det senaste regeringsinitiativet är här ett sektorsamordningsprojekt mellan tretton statliga myndigheter och fyra pilotregioner som sjösattes i juni 2004 (Nutek 2004c). För andra tidigare liknande initiativ under senare år se Näringsdepartementet (2002a).

³² Se t ex Statskontoret (1974). Upprinnelsen till 1970-talets växande intresse för ökad sektorsamordningen på regional nivå var det faktum att flera statliga verk under 1960-talet börjat organisera sina regionala enheter i större områden än länen (SOU 1995)

regelmässigt kommit och gått i lång rad kommittébetänkanden, regionalpolitiska utredningar, propositioner och andra regionala samordningsinitiativ.³³

Olika idéer om och försök till sektorsamverkan har med andra ord sedan ett trettiotal år tillbaka ”gått som en röd tråd genom regionalpolitiken” (Gorpe 2000, s. 43). Den gamla idén om tvärssektoriell kraftsamling i syfte att uppnå regionala och lokala utvecklingsmål fick också ny näring genom det svenska EU-medlemskapet. Inom strukturfonderna har det varit en bärande strategi att bygga såväl övergripande program som mer de konkreta insatserna kring en nära samverkan, inte bara vertikalt mellan Kommissionen, medlemsstaten och de berörda regionerna, utan också horisontellt mellan olika myndigheter, organisationer och sektorer (Michie & Fitzgerald 1997).

Även om kraftsamlingsstrategin alltså inte kan betraktas som något genuint nytt på den regionalpolitiska arenan, så finns det ändå vissa nya inslag i politiken. Den viktigaste nyheten är vad som med Clausewitz's terminologi gäller den *taktiska sidan av politiken*, alltså uppläggningsstrategin av det mer konkreta genomförandet. Sektorsamordningen har nämligen nu getts ett bredare innehåll än tidigare och betraktas inte längre som en i första hand rent statlig angelägenhet. Ett bärande inslag i dagens ”kraftsamlingsstrategi” är att samtliga relevanta aktörer – oavsett på vilken administrativ nivå de hör hemma och avsett om de representerar privata eller offentliga intressen – skall engageras i ett aktivt samarbete.

Intentionen är därtill att själva samordningsuppdraget i högre grad än tidigare skall flyttas över till icke-statliga aktörer på regional nivå (självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan). Den här förskjutningen av samordningsansvaret har också getts nya politiska och processuella former genom introduktionen av speciella instruktioner, avtal och program i syfte att få tillstånd en fungerande ”partnerskapsamverkan” kring de regionala utvecklingsfrågorna. Redan i den regionalpolitiska propositionen från 1998 introduceras sålunda en form av koordineringsinstrument i syfte att ge regionerna större möjlighet än tidigare ”att ange bl a vilka statliga medel som bör samordnas” (prop. 1997/98:62, s. 3), nämligen de s k *regionala tillväxtavtalen* (RTA). Syftet med dessa avtal var enligt propositionen att åstadkomma bättre tvärssektoriell samordning mellan de politikområden och aktörer som ”arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå”. (s. 196).³⁴

³³ För översikter och analyser av sektorsamordningsförsöken på regional nivå, se t ex SOU (1995), Ramfelt (1997b), Ehn (1998), Gorpe (2000) och Statskontoret (2001). 1980-talets "krispaket" kan i viss mån ses som tidiga exempel på försök till att med regionala utgångspunkter mobilisera nya resurser genom statlig sektorsamverkan.

³⁴ Bara något år tidigare hade en liknande, men dock betydligt mindre formaliserad, samverkansmodell prövats genom det regionalpolitiska initiativ som kallades "Landshövdingeuppdraget". Landshövdingarna fick nämligen år 1996 i uppdrag av regeringen att i samverkan med olika regionala parter fördela delar av den miljard som då avsattes för småföretagsfrämjande insatser (se prop. 1995/96:222).

I den senaste regionalpolitiska propositionen följs dessa avtal upp i något bearbetad form under rubriken *regionala tillväxtprogram* (RTP). Dessa skall dock i allt väsentligt fylla samma syften som sina föregångare (RTA). Enligt propositionstexten skall de ”utgöra basen i ett långsiktigt arbete för en hållbar regional utveckling” där ett ”revir- och sektortänkande” undviks genom en ”mobilisering av gemensamma krafter.” (prop. 2001/02:4, s. 115–116). I regeringens riktlinjer för regionernas programarbete (Näringsdepartementet 2002a, s. 2, 13) fastslås att syftet med RTP-arbetet är att ”samordna och initiera” insatser inom följande politikområden (förutom den regionala utvecklingspolitik som de ju utgör en viktig del av):

- näringspolitik
- arbetsmarknadspolitik
- utbildningspolitik
- transportpolitik
- forskningspolitiken till de delar ”som avser utveckling av innovationssystem”
- landsbygdspolitik och ”politikområden inom de areella näringarna”
- kulturpolitik

Dagens regionala utvecklingspolitik innefattar dessutom ytterligare en form av koordineringsinstrument, nämligen de s.k. *regionala utvecklingsprogrammen* (RUP), vilka är tänkta att fungera som ”paraplydokument” inte bara för tillväxtprogrammen/avtalen utan också för en rad andra typer av program och sektoraktiviteter ute i regionerna (transport- och infrastruktursatsningar, EU-insatser samt diverse andra sektorprogram och mer horisontellt orienterade målsättningar/insatser).³⁵

3.4 Kraftsamlingsstrategins taktiska problem

Dagens regionala utvecklingspolitik har – som framgick av föregående kapitel – i realiteten påtagit sig ansvaret att hantera en *tredubbel* målsättning: (1) ekonomiskt hållbar tillväxt (i alla regioner), (2) ekonomisk utjämning (mellan regionerna) och (3) socioekonomisk sammanhållning (inom hela statsterritoriet). Det är föga förvånande att så vittomfattande ambitioner mer eller mindre tvingat fram ett försök till förnyelse av politikens strategiska ansats och taktiska utformning.

Det är inte heller överraskande att förnyelseambitionerna gått i riktning mot olika försök till kraftsamling av politikens resurser. Ju bredare och därmed mer krävande politi-

³⁵ Se prop. 2001/02:7. Se även Nutek (2004b). För en mer populärt hållen beskrivning av de regionala utvecklingsprogrammets ”paraplyroll” i förhållande till RTA/RTP och andra regionala planeringsinstrument, se Näringsdepartementet (2004a). För en kritisk redovisning och analys av det under 2004 påbörjade RUP-arbetet i Jämtlands län, se Westerdahl (2005).

kens målsättning blir, desto större blir behovet av en mer kraftfullt upplagd politik. En sådan politik kräver nya resurser – eller bättre samordning av redan tillgängliga resurser. Och eftersom nya resurser inom ramen för dagens samhällsekonomi (och skatteuttagsnivå) inte är särskilt lätta att uppbåda, återstår alltså kraftsamling genom samordning av befintliga resurser som det mest attraktiva alternativet.

En kraftsamlingsstrategi med regionala förtecken kan dock ske på flera olika sätt. Ett sätt att uppnå en tydligare fokusering av insatserna är att överföra betydande delar av de befintliga policyresurserna (inkl. legal och politisk legitimitet) till ett i förhållande till tidigare situation betydligt mer begränsat antal (och därmed också rimligen kraftfullare) aktörer.³⁶ Det andra huvudalternativet är att söka uppnå samma kraftsamling genom att initiera ett brett tvärsektorielt samarbete mellan det för närvarande mycket stora antal aktörer vars resurser och policyinsatser anses vara avgörande för den regionala utvecklingen. Av skäl som vi skall återkomma till, har valet för den svenska politikens del blivit det sistnämnda alternativet.

Den geografiskt (hela landet) såväl som tematiskt (tillväxt och utjämning) breddade problemställningen – och därmed också ”målytan” för politiken – har alltså genererat en regionalpolitisk strategi som är starkt beroende av en fungerande samordning av verksamhet och resurser mellan en stor mängd olika aktörer. Eftersom dessa aktörer oftast arbetar med andra och inte sällan mer prioriterade målsättningar och ambitioner³⁷ står det klart att samordningsfrågan blir allt svårare att klara av ju fler aktörer som involveras. Slutsatsen blir alltså att *dagens regionalpolitiska strategi ställer mycket stora krav på det taktiska upplägget av politikens operativa genomförande*.

I koncentrerad form skulle den nya regionala utvecklingspolitikens strategiskt-taktiska problem alltså kunna sammanfattas på följande sätt: En väsentligt vidgad problembild med åtföljande höga ambitionsnivå genererar *en kraftsamlingsstrategi som paradoxalt nog riskerar att tappa mycket av sin "kraft" på grund av ett taktiskt sett alltför uppsplittrat genomförande*. Ett alltför brett samordningspåbud med utgångspunkten att "all politik kan ha betydelse för allt" (SOU 2000, s.20) kan i värsta fall till och med göra att den regionala utvecklingspolitiken hamnar i samma återvändsgränd som den tidiga efterkrigstidens planeringsoptimism, ett dilemma som så träffande fångats i den numera bevingade titeln på den amerikanske statsvetarens Wildavsky's planeringskritiska analys från 1973: "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing".

³⁶ Gorpe (2000, s. 52) har träffande kallat detta alternativ ”att rensa i djungeln”. Inom ett för statsminister Göran Persson tidigare välbekant politikområdet, nämligen skolsektorn, har behovet av att ”rensa bordet” och skapa mer enhetliga ansvarsförhållanden av honom uttryckts på följande tydliga sätt: ”Min uppfattning var att det delade ansvaret var en olycka för skolan och att ett samlat huvudmannaskap borde införas snarast.” (Persson 1997, s. 157).

³⁷ Goda beskrivningar av detta problem finns t ex i Ramfelt (1996, 1997a) och Statskontoret (2001, 2004b).

3.5 Kraftsamling utan genomförandekraft?

Enligt Nordisk Familjebok (1911) handlar begreppet ”kraftsamling” om en handlingsstrategi som ”afser uppsamling af energier för användning till visst ändamål”. De ”energier” som i dagens regionalpolitiska sammanhang skall samlas in gäller framför allt de resurser som finns inom den så kallade stora regionalpolitiken – utan att man för den skull avvecklar den lilla regionalpolitiken. Och det ändamål som dessa skall användas för är att utveckla en politik som på ett framgångsrikt sätt skall främja såväl ekonomisk tillväxt som regional utjämning och sammanhållning. Den i viss mån *motsägelsefulla strategin* synes alltså vara *en kombination av fokusering av politikens resurser och breddning av dess mål och ambitioner*.

Nu kan det naturligtvis diskuteras om politikens officiella mål och strategiformuleringar utan vidare kan tas på orden. Trots förnyelseambitionerna finns det mycket som tyder på att politiken egentligen inte genomgått några större förändringar – åtminstone inte beträffande de resurser som sätts in och hur dessa används och koordineras. En möjlig tolkning skulle kunna vara att förnyelsen först och främst legat på det retoriska planet, och den mer konkreta politiken *de facto* i stort ett trampar på i samma spår som tidigare. En mer positiv tolkning är att politikens nya strategiformulering ännu inte hunnit slå genom i dess taktiska genomförande, och att mer tydliga förändringar i angiven riktning därför kommer framöver. Den taktiska implementeringen av politikens kraftsamlingsstrategi med hjälp av olika regionala ”tillväxtkonstellationer” har helt enkelt inte haft tid nog att mogna ut och visa sin potential. Om så vore fallet är det fortfarande för tidigt att komma med någon mer slutgiltig tolkning av vad detta på längre sikt kommer att innebära.

Ett mer kritiskt tolkningsalternativ är att den nya regionala politiken på längre sikt faktiskt handlar om en betydande förändring i politikens substans, en förändring som dock inte till alla delar överensstämmer med det sätt på vilket politiken presenteras. I ett färskt forskarinlägg (Westholm 2004) hävdas att den nya politiken handlar om att långsiktigt avveckla – eller åtminstone väsentligt tona ner – det statliga ansvaret för den regionala utvecklingen. Detta leder till att staten försöker skjuta över ett större ansvar för utvecklingsfrågorna till den regionala nivån. Enligt den analysen blir resultatet en strategi som sist och slutligen kommer att mynna ut i en ny form av administrativa storregioner istället för en mer kraftfull taktisk samordning av statliga sektorresurser.

Syftet med denna regionförstoring skulle enligt det här synsättet primärt vara att omvandla dagens (nationella) regionala utvecklingsproblematik till ur statlig synvinkel mindre betungande inomregionala problem.³⁸

Det finns alltså många olika bud på vad som egentligen är den långsiktiga och mer djupgående innebörden i den nya regionala utvecklingspolitikens mål och strategier. En nära till hands liggande slutsats är dock att politikens nya bredare målsättningar med åtföljande kraftsamlingsstrategi *inte fått ordentlig kontakt med politikens taktiska utformning och mer konkreta sätt att fungera*. Trots det strategiskt motiverade tillskapandet av nya samordningsformer på regional nivå (RTA/RTP/RUP), så handlar ju fortfarande huvuddelen av resursåtgången om defensiva insatser för att kompensera i stort sett samma utsatta regioner som tidigare.

Ett annat sätt att uttrycka detta är att den nya regionalpolitiken dras med en klyfta mellan politikens tillskrivna och faktiska roll. Den anbefallda kraftsamlingsstrategin, inkluderande även den stora regionalpolitiken, är utformad för att passa den nya (tillskrivna) rollen som främjare av tillväxt och utveckling i hela landet – men när det kommer till de faktiskt genomförda insatserna så faller politiken på i allt väsentligt tillbaka på den klassiska lilla regionalpolitikens regionala kompensations- och utjämningsstänkande (Wikström 2004).

³⁸ En sådan utveckling behöver emellertid inte stå i strid med fortsatt starka statliga territoriella sammanhållnings- och integrationsambitioner. Det statliga sammanhållningsansvaret förenklas och görs politiskt mer hanterligt genom att det fokuseras på ett färre antal större regionala enheter, något som ju också är en av poängerna med regionaliseringen av många stater med olika grader av mer federalistiskt inriktade drag (se t ex Watts 1996)

4 Det regionala partnerskapet

4.1 Partnerskapet som aktör

Vilka är då de *aktörer* som skall stå för det taktiska genomförandet av den strategiska kraftsamlingen för att uppnå målen om (tillräcklig, hållbar) resurstillväxt och regional utjämning i hela landet? Staten har i dess olika skepnader på central och regional nivå varit den i särklass viktigaste aktören. Medspelare, men på statens villkor och med hjälp av statliga bidrag, har kommuner och landsting varit. Näringslivet har snarare fungerat som klient än som aktivt drivande medaktör inom denna av den offentliga sektorns organ och skatteresurser så starkt dominerade policyarena.

Under senare år har synen på sammansättning och samspel mellan de aktörer som i praktiken skall genomföra och därmed säkra politikens långsiktiga effekter gradvis genomgått en förskjutning från staten (i dess olika roller) som den enda aktören av betydelse mot en ökad betoning av breda, men samtidigt också bättre strukturerade, samarbetskonstellationer bestående av en stor mängd aktörer inom såväl som utanför den offentliga sektorn och hemmahörande på såväl central som regional och lokal nivå.

Vi talar här om det så kallade *partnerskap* som under åren kring millennieskiftet lanserades som ett nyckelbegrepp i den nya regionala utvecklingspolitiken. I den regionalpolitiska propositionen från 1998 (1997/98:62) förekommer begreppet fortfarande relativt sparsamt³⁹ och egentligen bara som en variant på de betydligt vanligare orden samverkan och samarbete.⁴⁰ I den senaste propositionen (2001/02:4) är ordet partnerskap mer frekvent förekommande. Partnerskapet knyts nu explicit till den övergripande strategin för politiken. Enligt propositionen är det genom ett aktivt partnerskap som den proklamerade kraftsamlingsstrategin skall genomföras, på såväl nationell nivå som ute i landets olika delar. Partnerskapet lanseras som det viktigaste medlet för att ”utveckla samsyn och samverkan kring gemensamma frågor” (s. 110). Det utpekas därtill som en ”arena för samverkan och samråd kring innehållet i gemensamt prioriterade insatser för regional utveckling” (s. 111). Partnerskapet utgör också enligt propositionen ”basen” (s. 115), ”en viktig hörnsten” (s. 116) och en ”plattform” (s. 110) för den nya politiken – för att nu bara citera några av de många exemplen på den framträdande roll i politiken som propositionstexten ålägger partnerskapet.

Om kraftsamlingsstrategins substantiella innehåll är samverkan mellan olika politikområden (se föregående kapitel) och administrativa nivåer (mer om detta nedan), så är alltså *formen för dess konkreta genomförande olika typer av partnerskap*. Partnerskapet

³⁹ Färre än tio gånger i hela den över 200 sidor lång propositionstexten.

⁴⁰ Enligt Statskontoret (2001, s. 69) existerade knappt ordet partnerskap i svensk lagtext (SFS) fram till åren kring millennieskiftet. En sökning i SFS-registret gav däremot vid handen att innehållsligt närliggande ord som samråd, samverkan, samordning och liknande förekom hela 941 gånger.

som den nya regionala utvecklingspolitikens viktigaste aktörsform har liknats vid en sorts transformator (ITPS 2003b, s. 15). Via partnerskapets samverkande aktörer skall tillgängliga resurser på nationell nivå och inom olika sektorer och verksamheter koordineras och omvandlas ("transformeras") till konkreta (regionala, lokala) utvecklingsinsatser som i sin tur förväntas leda till hållbar tillväxt runt om i landets alla delar.

4.2 Partnerskapsbegreppets ursprung och innehåll

Som helt riktigt noteras i den ovan citerade propositionen (s. 110) har partnerskapsbegreppet – tillsammans med den mer systematiskt genomförda programansatsen – introducerats i den svenska regionala politiken genom EU-medlemskapet, och då närmast i form av insatserna inom ramen för strukturfonderna. I EU-sammanhang växte partnerskapet ursprungligen fram ur behovet av samråd kring strukturfondsprogrammets nationella utformning och genomförande. De viktigaste samrådsparterna var Kommissionen, medlemsstaterna och de berörda regionerna (Michie & Fitzgerald 1997). En av orsakerna till den stora betydelse som detta politiska "flernivå-partnerskap" tillmätts inom EU, är att regionerna i många europeiska länder har en starkare politisk och administrativ ställning än i Sverige (Lindström & Hallin 1998). Det har därför inte varit möjligt att genomdriva en fungerande statlig/överstatlig regionalpolitik utan aktiv medverkan från förhållandevis kraftfulla regionala aktörer.

Från denna ursprungligen tydliga fokus på vertikal samverkan, har de europeiska partnerskapen gradvis kommit att förskjutas mot ett mer horisontellt inriktat samarbete på den regionala nivån mellan en mängd olika intressenter och aktörer, inte minst inom den privata sektorn. I sin senaste s.k. Sammanhållningsrapport konstaterar EU-kommissionen att partnerskapen bakom genomförandet av strukturfondspolitiken numera "has become stronger and more inclusive, involving a range of private sector entities, including the social partners, as well as regional and local authorities" (European Commission 2004, s. xxi).

Denna breda skara av samverkande partners karaktäriserar också den uppsättning aktörer som förutsätts verkställa den övergripande kraftsamlingstrategin inom den svenska regionala utvecklingspolitiken. Detta är knappast heller särskilt överraskande med tanke på dels det inflytande på svenskt regionalpolitiskt tänkande som EU haft sedan 1990-talets början, och dels det faktum att EU-politiken ju även har ett direkt genomslag i de delar av landet som aktivt deltar i strukturfondspolitiken.

De partnerskap som sjösatts runt om i Sverige för att via olika typer av avtal och program (RTA/RTP/RUP, men även de EU-relaterade partnerskapen) genomföra politiken, består inte bara av en stor mängd i offentliga (och halvo offentliga) organ och myndigheter utan också av företrädare för näringsliv samt arbetsmarknads- och intresseorganisationer, stiftelser m.m. Partnerskapens storlek och komplexitet har tvingat fram sorteringsmekanismer som i sin tur ytterligare spärr på mångfalden av de

aktörer som i partnerskapets form skall genomföra politiken. Vid sidan av breda och till sin karaktär inkluderande partnerskap där i princip alla intresserade från byalag till storbolag och tunga statliga myndighetsföreträdare förväntas delta (det stora partnerskapet), har det sålunda vuxit fram parallella mer ”exklusiva” partnerskap kring de tyngsta aktörerna (i många regioner kallat det lilla partnerskapet) liksom även geografiskt mer avgränsade partnerskap (s.k. delregionala partnerskap).⁴¹ Härtill kommer att många statliga myndigheter använder sig av flera olika partnerskap, ett bredare för deltagande i det regionala utvecklingsarbetet som helhet, och ett smalare för att koordinera de egna regionala satsningarna (prop. 2001/02:4, s. 119).

De partnerskap som lyfts fram som centrala aktörer inom den regionala utvecklingspolitiken är alltså inte helt lätta att avgränsa till form och innehåll. Någon allmänt accepterad och riktigt tydlig definition torde inte heller finnas – annat än att partnerskapet består av många olika aktörer (offentliga såväl som privata) från olika sektorer och administrativa nivåer som i samverkan försöker genomföra olika typer av insatser för att uppnå gemensamma regionala mål (Hallin 2000). Om man går igenom beskrivningarna av partnerskapen i ovan nämnda proposition samt en del annan relevant litteratur⁴² återkommer dock vissa inslag ofta i en eller annan form. I grova drag handlar dessa om att partnerskapen i den regionala utvecklingspolitiken skall:

- bestå av aktörer från såväl privat som offentlig sektor
- omfatta flera olika (administrativa) nivåer och funktioner (sektorer/branscher)
- vara långsiktigt syftande
- vara frivilliga (gäller såväl deltagande som av parterna insatta resurser)
- bestå av åtminstone i princip likvärdiga partners
- bygga på en gemensam syn på vad som vill åstadkommas
- inte byggas upp kring en juridiskt formaliserad (hierarkisk) organisation
- inte påverka deltagarnas organisation och övriga befogenheter inom sina respektive verksamhetsområden

Man kan därmed säga att det åtminstone i princip ändå tycks råda en viss enighet om vad som åsyftas när partnerskapen lyfts fram som den nya regionala utvecklingspolitikens kanske mest framträdande och viktigaste aktör.

⁴¹ För en översiktlig beskrivning av ”partnerskapsmångfalden” inom dagens svenska regionala utvecklingspolitik, se t ex Näringsdepartementet (2002b, 2004b).

⁴² Statskontoret (2001, s. 58-59) ger här en bra sammanfattande översikt. Se även Niklasson (2004).

4.3 Från samverkan till partnerskap

Hur nytt är då partnerskapet inom regionalpolitiken egentligen? Som vi sett tidigare i denna rapport har sektorsamordning varit ett återkommande tema i politiken åtminstone sedan 1970-talet.⁴³ Samverkan i liknande former och med likartade syften som gäller för dagens partnerskap inom den regionala utvecklingspolitiken har genom åren framför allt rört:

- Olika typer av regionala utvecklingsplaner (t ex 1970-talets länsplaneringsomgångar)
- Flerpartssamverkan vid regionala strukturkriser ("stödpaketpolitiken" på 1980-talet)
- Tvärsektoriell projektverksamhet (1980- och 1990-talens "projektpolitik")

Även beträffande de aktörer som ingått i dessa partnerskapsliknande samverkansformer finns en påtaglig kontinuitet. Precis som i dagens partnerskapsupplägg är det staten i dess olika skepnader som tillsammans med kommuner och landsting dominerat de olika samarbetskonstellationerna. Och på samma sätt som i dag präglades aktörsuppsättningen av departement och centrala myndigheter, länsstyrelser, länsarbetsnämnder, kommuner, kommunala och statliga utvecklingsbolag och stiftelser, landsting, universitet och högskolor, kommunala utvecklingsbolag, statliga teknikutvecklings- och teknikspridningsorgan och liknande.

Vid närmare eftertanke är den här mångfalden av aktörer inte oväntad. Det som särskiljer det regionalpolitiska fältet – oavsett om den dagsaktuella benämningen är lokaliseringspolitik, regionalpolitik, regional näringspolitik eller regional utvecklingspolitik – är nämligen *en problematik som inte känner några tydliga gränser i termer av administrativa nivåer och sektorer, näringsgrenar eller politikområden*. Föga förvånande därför att regionalpolitiken sedan lång tid tillbaka kännetecknats av ett jämfört med flertalet andra politikområden mycket stort antal aktörer representerande en rad olika sektorer och samhällsintressen. Med tanke på att samhället dessutom tenderar att bli allt mer komplext och flerskiktat, konkluderades därför i en forskningsrapport från början av 1990-talet att den regionala politiken framöver sannolikt kommer att innebära "att allt fler kommer att delta i ett arbete som kommer att innehålla allt mer" (Ramfelt 1995, s. 1).

Detta är en prognos som i allt väsentligt visat sig hålla streck. Sedan mitten av 1990-talet har aktörskretsen kring de regionala utvecklingsfrågorna undan för undan vidgats till att nu gälla de mycket breda och komplexa partnerskap som diskuterats ovan. Ett av de viktigaste inslagen i denna utveckling torde vara de ökade ambitionerna att integrera

⁴³ I den s.k. Länsdemokratikommitténs första delbetänkande från 1978 (kommittén tillsattes 1976) konstateras sålunda att det finns ett stort behov av en "fördjupad samverkan mellan alla i planeringen deltagande och av denna direkt berörda parter" (citerat i SOU 1995, s. 84). Om man ersätter ordet planering med regional utvecklingspolitik kunde citatet vara direkt saxat ur dagens partnerskapsdiskussion.

det privata näringslivet och en del andra ”tredje-sektorsorgan” i partnerskapet (s.k. *Privat Public Partnership*, PPP) samt, naturligtvis, öppningen av politiken för transnationella aktörer i form av olika typer av EU-insatser. En annan utveckling av politiken (som berörts tidigare i rapporten) är försöken att på ett avtalsliknande sätt via formaliserade regionala samverkansprogram (RTA/RTP/RUP) få till stånd en bättre koppling mellan politikens övergripande strategier och de mer konkreta insatser som faktiskt genomförs av de ansvariga aktörerna. Ytterligare en utvecklingstrend – som vi skall återkomma till senare i denna rapport – är den ökade betoningen av den regionala nivåns ansvar för och roll i dessa partnerskap.

4.4 Sektor och region – ett komplext partnerskap i politiken

Utvecklingen från ett förhållandevis snävt samspel mellan vissa särskilt berörda offentliga myndigheter och organ till samverkan i bredare – men samtidigt också mer formaliserade – partnerskap kan tolkas på flera olika sätt. En nära till hands liggande tolkning är att den växande komplexiteten i samhällsstrukturen och i politikens målsättningar är den viktigaste drivkraften bakom den här utvecklingen. En annan förklaring som ofta kommer upp i diskussionerna är EU. Utvecklingen av partnerskapet till något av en huvudaktör i politiken ses helt enkelt som en direkt följd av dess centrala roll i den europeiska regionalpolitik som sedan tio år tillbaka numera också tillämpas i Sverige.

Även om båda dessa förklaringar på ett allmänt plan är både relevanta och trovärdiga, så kan tolkningen av utvecklingen från samverkan till partnerskap i den svenska politiken fördjupas och ges betydligt mer kritisk substans.

En viktig utgångspunkt för en sådan fördjupad diskussion är det komplicerade förhållandet mellan *funktion* och *territorium* i politiken. I det förstnämnda fallet handlar det om sakområden som till sin karaktär är rimligt väl sammanhållna och därmed också rätt tydligt avgränsade. Samhället kontrollerar därtill ofta de viktigaste styrmedlen för verksamheten inom området. Kännetecknande är att dessa policyområden som regel är icke-territoriella i den meningen att de är organiserade på ett likartat sätt inom hela landet – numera i växande utsträckning också över hela EU. Typiska exempel på den här sortens politikområden är sociala frågor, utbildning, infrastruktur, sjukvård och liknande. Karaktäristiskt för verksamheten är att den är hierarkiskt uppbyggd med tydliga kommando- och ansvarsförhållanden från toppen och neråt – alltså det i grunden ”auktoritativa system” (Ramfelt 1993) som är djupt rotat i svensk förvaltnings-tradition.

I det andra fallet handlar det om betydligt mer diffusa politikområden som inte går att placera in i ett enda funktionellt avgränsat sakområde eller ”sektor”. Typiskt är att aktörerna i detta fall oftast inte förfogar över några riktigt starka styrinstrument, och sällan själva står för huvuddelen av de aktiviteter som politiken syftar till att påverka.

De i sammanhanget viktigaste aktörerna är i stället ett mycket stort antal individer, hushåll, entreprenörer och företag i ett komplext samspel runt om i hela landet – och numrerade i allt högre grad också med kopplingar långt utanför landets gränser.

Typexempel är områden som näringspolitik, tillväxtpolitik och – inte minst – den regionala utvecklingspolitiken. Karaktäristiskt är att verksamheten inom dessa policyfält berörs av en lång rad sakområden inom vad som ovan kallats det auktoritativa besluts-systemet: infrastrukturpolitik, skattepolitik, hälsopolitik, utbildnings- och forskningspolitik osv. Målsättningen för politiken är inte knuten till en avgränsad sektor (t ex utbildning eller forskning), utan en mer samlad utveckling av ett bestämt territorium. Det kan här handla om hela statsterritoriet (t ex nationell näringspolitik) eller mer avgränsade delar av detta territorium (t ex regional utvecklingspolitik). *Politikens viktigaste sammanhållande faktorer återfinns därmed i samhällets "territoriella" snarare än i dess "sektoriella" dimensioner.*

Det ligger alltså i sakens natur att den territoriellt orienterade politiken tvingas till någon form av tvärspektoriell ansats, något som i praktiken inneburit att den är beroende av samverkan mellan en rad olika sektorintressen. Detta är sannolikt något som är betydligt lättare att åstadkomma om politiken handlar om statsterritoriet som helhet än om den gäller den sub-statliga nivån. Sektorspolitiken har ju som bekant sin viktigaste förankring på den nationella nivån. Det är också här de övergripande målen formuleras, och det är härifrån som de viktigaste resurserna i form av (skatte-) medel och beslutsauktoritet hämtas. Det finns därför förutsättningar för en samordning av berörda sektorer i syfte att åstadkomma en nationell näringspolitik, tillväxtpolitik, sysselsättningspolitik etc – även om de begränsningar som ovan påtalats när det gäller politikens faktiskt tillgängliga styrmedel naturligtvis gäller oavsett på vilken territoriell nivå man har sitt fokus.

Betydligt svårare blir det på regional nivå. Här har inga av det "auktoritativa" besluts-systemets riktigt tunga aktörer sin huvudsakliga förankring. I stället hittar vi en stor, närmast oöverskådlig, mängd av regionala och lokala intressen: Landsting, kommuner, regionala självstyrelseorgan, kommunala samarbetsorgan, entreprenörer, innovatörer, medborgargrupper, konsulter, lokala eldsjälar med flera. Härtill kommer aktörer med sin huvudsakliga förankring på den centrala nivån men med verksamhet och intressen även i regionerna, t ex länsstyrelser, regionala kontor inom statlig förvaltning såväl som inom den privata sektorn. Det är med andra ord knappast någon lätt sak att åstadkomma en kraftfull sektorövergripande utvecklingspolitik på den regionala nivån.

Trots detta har den här komplicerade aktörsstrukturen – av Ramfelt (1993, 1995) kallad "det regionala utvecklingskomplexet" – sedan lång tid tillbaka varit en betydelsefull faktor inom den regionala politiken. Inte minst under 1980-talets "stödpaketpolitik" och den regionalpolitiska försöksverksamhet som därefter växte fram, etablerades en

växande nätverks- och projektaktivitet på regional nivå som ett viktigt inslag i politiken. Genom sitt flexibla och oftast lokalt väl förankrade arbetssätt medverkade den här sortens nätverksinitiativ inte bara till nya typer av regionala utvecklingsinsatser, de påverkade även uppfattningen om politikens mer grundläggande problem och målsättningar. Kommunernas ökade kompetens och resurser inom det näringspolitiska området tillsammans med växande statliga satsningar på olika typer av mer fria länsutvecklingsresurser, bidrog också till utvecklingen.⁴⁴

Dagens partnerskap kring den regionala utvecklingspolitiken handlar därmed inte bara om samverkan mellan ett stort antal fristående aktörer utan också om *en form av strukturellt partnerskap mellan två olika sätt att bedriva politik*, nämligen det nationellt förankrade, hierarkiskt uppbyggda och starkt funktionsorienterade auktoritativa systemet å ena sidan och det i den regionala och lokala miljön mer förankrade "komplexet" av mångskiftande aktörer å den andra sidan. Ytterst handlar detta om ett försök att åstadkomma en *bättre samverkan mellan "funktion" och "territorium" i politiken*, något som det svenska regionalpolitiska sammanhanget mera konkret tar sig uttryck i *ett försök att i partnerskapets form smälta samman nationella sektorintressen med regionala utvecklingsintressen*.

Att sammanför sektor och region i en mer kraftfullt fungerande territoriell utvecklingspolitik har dock visat sig vara lättare sagt än gjort. Mot slutet av 1990-talet hade partnerskapet mellan aktörerna i dessa två överlappande policystrukturer (i kombination med EUs olika program- och projektinsatser) blivit så pass komplext att det enligt en kartläggning år 2001 bara i de fem norrlandslänen fanns över 250 regionalpolitiskt verksamma enskilda aktörer och hela 60 organisationer, myndigheter och organ som sysslade med att fördela medel för regionalpolitiska insatser (SOU 2004a och b).

I brist på mer genomgripande reformer av ansvarsförhållandena på den regionala nivån (mer om detta i nästa kapitel) har utvecklingen alltså lett fram till en svårhanterlig partnerskapsstruktur i överlappningsområdet mellan territoriella och sektoriella intressen i politiken. De senaste årens framväxt av olika typer av avtal och program kan därför betraktas som ett försök att hitta en *fungerande kompromiss* mellan dessa två i grunden rätt olikartade beslutssystem och intressen inom politiken.

4.5 Partnerskap med implementeringsproblem

I flera genomgångar av partnerskapsatsningen inom dagens regionala tillväxt- och utvecklingspolitik framkommer att de medverkande aktörerna, trots många kritiska synpunkter, ändå i sina konklusioner är (försiktigt) positiva till detta sätt att arbeta. Det

⁴⁴ En mer detaljerad genomgång av det regionala utvecklingskomplexets framväxt och konfrontationer - men också samspel - med den mer officiella regionalpolitiken och dess hierarkiskt organiserade aktörer återfinns hos Ramfelt (1993, 1995).

här gäller dock främst partnererna inom den offentliga sektorn. Bilden av partnerskapet är betydligt mer blandad, ibland till och med direkt negativ, inom den privata sektorn. (Gorpe 2000, Statskontoret 2001, ITPS 2003b, Nutek 2004).

Skillnaden mellan de offentliga och privata aktörernas bedömning avspeglar med största sannolikhet ett grundläggande problem i partnerskapets uppläggning och sätt att fungera. Det gäller här det faktum att partnerskapet är så pass starkt fokuserat på ett förbättrat samspel mellan och inom politikens ”stabsfunktioner” samtidigt som dess roll i det operativa genomförandet av politiken är betydligt mer diffus. De regionalpolitiska partnerskapen tenderar helt enkelt med Gorpes (2000, s. 189) träffande liknelse att handla om ”många generaler /.../ men inte så mycket trupp”. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att dagens partnerskap handlar mycket om visioner och övergripande program, men förhållandevis litet om de resurser som skall till för att implementera politiken i termer av konkreta insatser för regional tillväxt. Eller för att återigen tala med Gorpe (2000, s. 184–185): ”mycket planer – men litet pengar”.⁴⁵ Föga överraskande därför om det näringsliv – som sist och slutligen huvuddelen av de konkreta insatserna är tänkta att gälla – har en mer sval syn på partnerskapspolitiken.⁴⁶

Hur har det blivit så? Vad är det som gör att det tycks vara så svårt att utveckla partnerskapen till en kraftsamlande faktor, inte bara i planeringsskedet, utan också i politikens mer konkreta genomförande? Flera olika faktorer har bidragit till denna obalans mellan partnerskapens övergripande stabsfunktioner och dess operativa genomföranderoll. Bland dessa märks särskilt fem problem, nämligen att partnerskapen i den regionala utvecklingspolitiken präglas av:

- att vara en kompromisslösning
- en föreställning om harmoni i politiken
- svag eller obefintlig institutionell plattform
- oklara territoriella ansvarsförhållanden
- små eller inga egna ekonomiska resurser

⁴⁵ Det finns en paradoxal tendens i den svenska närings- och regionalpolitiken till att planerings- och programkraven står i omvänd proportion till de resurser som faktiskt sätts in. Medan ”östersjömiljarder”, småföretagsstöd och innovationssatsningar i mångmiljardklassen beslutas och fördelas utan större åthävor av regeringskansliet och dess centrala myndigheter, krävs som regel omfattande planeringsprocesser och samrådsförfaranden vid beslut om och fördelningen av den ”lilla” regionalpolitikens förhållandevis små medel.

⁴⁶ Enligt regeringskansliets egen utvärdering av erfarenheten av partnerskapen kring de regionala tillväxtavtalen så har sålunda de ”samordningsansvariga /.../, trots programmets förstärkta fokus på näringslivet upplevde /.../ svårigheter att få näringslivet att delta i planeringsstadiet” (Näringsdepartementet 2004b, s. 2).

Som vi redan konstaterat karaktäriseras partnerskapet av att det kan betraktas som en *kompromiss* mellan inte bara ett stort antal aktörer och intressenter, utan också mellan två olika policystrukturer med avvikande beslutslogik och implementeringspraktik. Priset för att få till stånd en så komplicerad kompromiss har varit att aktörerna behåller kontrollen över sin egen kärnverksamhet. Det här betyder att det ligger i sakens natur att partnerskapen får en slagsida mot övergripande målsättningsdiskussioner, policyriktlinjer och visioner, medan hanteringen av den konkreta resursanvändningen fortsättningsvis ligger kvar i händerna på de enskilda parterna. Detta är sannolikt den mest grundläggande orsaken till problemen med att få ett ordentligt genomslag i politikens genomförande.

Nära sammanhängande med kompromissproblematiken är det faktum att hela partnerskapsidén också förutsätter en långtgående intressegemenskap mellan de inblandade. En sådan *harmonisyn i politiken* upprätthålls lättast på de övergripande visions- och målformuleringsnivåerna. Som bekant ligger ju ”djävulen på lur i detaljerna”, alltså i detta fall i politikens konkreta genomförande. Det ligger därför nära till hands att besvärliga intressekonflikter döljs av formell enighet kring gemensamma proklamationer om övergripande utvecklingsmål och samverkansbehov.⁴⁷ Resultatet blir en förstärkning av tendensen till obalans mellan partnerspets strategiskt inriktade stabsverksamhet och den taktiskt inriktade sidan av politiken.

Härtill kommer att det inte finns någon riktigt tydlig *institutionell plattform* för partnerskapen i den regionala politiken – något som åtminstone delvis även kan ses som en följd av dess karaktär av kompromisslösning mellan olika policystrukturer och aktörer. Det finns helt enkelt inte någon till partnerskapsgruppen anpassad och därmed väl fungerande juridisk associationsform.⁴⁸ Eftersom ett mera konkret politiskt/administrativt handlande, t ex att kunna besluta om bidrag och andra typer av finansiella satsningar, normalt anses förutsätta en i associationsrätten definierad institution med tydligt mandat och ansvar, så blir det även av detta skäl naturligt att fokusera partnerskapets aktiviteter på det övergripande visions- och programplanet. Huvuddelen av genomförandet överlämnas därmed till de enskilda myndigheter och organ vilka – till skillnad från partnerskapet som helhet – som regel besitter just den typ av institutionell stabilitet och tydlighet som måste till vid den här typen av offentligt beslutsfattande.

⁴⁷ Det 70-hövdade partnerskap som ansvar för den jämtländska RUP-processen enades sålunda efter omfattande diskussioner (inkl. formell omröstningsprocedur!) om att sammanfatta sin uppgift under följande i sammanhanget rätt så talande rubrik: ”Gemensam bas för regional utveckling – som innehåller strategier. Ser det som en vision, styrdokument och målbild.” (Westerdahl 2005, s. 13).

⁴⁸ Närmast kommer väl här stiftelseformen som ju visat sig fungera rätt bra i en del partnerskapsliknande sammanhang med bäring på de regionala utvecklingsfrågorna. Detta gäller t ex flera av de forskningsparker och teknikcentra som grundats på olika håll i landet. Karaktäristiskt för dessa är dock ett förhållandevis väl avgränsat verksamhetsområde i kombination med fortlöpande nya resursinsatser från huvudmännen, något som inte alls på samma sätt kan sägas gälla för de betydligt bredare och mångfacetterade regionala utvecklingspartnerskapen.

I samma riktning verkar även det faktum att partnerskapen i allmänhet präglas av oklara *territoriella ansvarsförhållanden*. Partnersnas territoriella intressen är nämligen av olika karaktär och inte heller alltid geografiskt identiska, något som gör att ingen riktigt är beredd att på ett mera konkret plan påta sig det fulla ansvaret för det territorium (region) som partnerskapet är tänkta att arbeta med.

I avsaknad av ett tydligt formulerat policyansvar tenderar partnerskapet därför att bli ett diskussionsforum⁴⁹ snarare än operativt inriktade beslutsorgan. För hur skall man kunna ställa ett så diffust organ som partnerskapet till svars för de eventuellt dåliga beslut som det fattar? Tendensen till en utveckling mot strategiska diskussionsföreläsningar utan riktigt tydliga kopplingar till politikens operativa genomförande förstärks ytterligare av att partnerskapen som regel saknar egna *ekonomiska resurser* av någon större betydelse.

4.6 Partnerskapets svåra position i politiken

I en studie av partnerskapet inom regionalpolitiken som gjordes av Statskontoret för några år sedan sammanfattades de positiva sidorna av partnerskapsarbetet. Dessa var enligt rapporten (Statskontoret 2001, s. 71–75) framför allt att partnerskapet:

- engagerar olika intressen redan i politikens planeringsstadium
- ger den regionala politiken ökad legitimitet inom olika delar av samhället
- ger ökat utrymme för nya initiativ från aktörer som tidigare inte varit aktiva i dessa frågor
- Skapar större ”transparens” när det gäller de olika aktörernas resurser för regionala utvecklingsinsatser
- Medverkar till ökad spridning till flera aktörer/nivåer/sektorer av kunskap om och kring den regionala utvecklingsproblematiken

Den gemensamma nämnaren är som synes den positiva värderingen av processen, alltså *arbetsättet* inom partnerskapen. Motsvarande positiva omdömen om partnerskapets effekter på det mer konkreta utfallet av politiken saknas. I en detaljerad genomgång av partnerskapens betydelse för tillväxtpolitiken i två län (Kronoberg och Kalmar) konstaterades sålunda att ”diskrepansen mellan prat och handling är betydande /eftersom/ regler liksom mål för politikområden och myndigheter ligger fast” samtidigt som ”inte heller processen tillförs några nya pengar” (Ehn 2001, s. 15).

⁴⁹ ”Pratklubbar” för att citera en anonym källa inom regeringskansliet. En alternativ ordlek med samma innebörd skulle kunna vara att ersätta ordet partnerskap med *partnerskap*. Det nya modeordet i sammanhanget är typiskt nog också ”deliberera”. Enligt Niklasson (2004) är den ”den centrala idén” med partnerskapen att åstadkomma ”deliberativa processer, alltså att ”samla aktörer för att *prata sig samman* till (deliberera) en gemensam problembild” (s. 16).

Statskontorets (2001, s. 76) slutsats blev därför också att partnerskapsarbetet tycks leda till ökad spridning av kunskapen om ”vad som görs och tänks på olika håll”, men att det har varit svårt att generera den kraftsamling kring genuint nya gemensamma initiativ som var huvudtanken med modellen. Detta är en konklusion som fyra år senare fortfarande äger sin giltighet. Den nya regionala politikens partnerskap har helt enkelt haft svårt att ta steget från informationsutbyte och övergripande samsyn till mer konkret samordnade och kraftfulla insatser. I den så kallade samverkanstrappan med fem trappsteg från den lägsta nivån med föga förpliktigande samtal till den högsta med konkreta gemensamma resursinsatser (SOU 1998, Statskontoret 2001), har partnerskapen helt enkelt sällan kommit längre än till ”prat-trappsteget”.

När detta väl är sagt, är det dock viktigt att notera att partnerskapet ändå tycks ha etablerat sig som en inte helt betydelselös faktor i den regionala utvecklingspolitikens stabsavdelning. Partnerskapet befinner sig här i en potentiellt utvecklingsbar – men samtidigt också svårhanterlig – position mellan det hierarkiskt uppbyggda, starkt sektoriserade, auktoritativa beslutssystemet och det betydligt lösare sammansatta och nätverksbetonade regionala utvecklingskomplexet. I starkt förenklad form kan partnerskapets position i den regionala utvecklingspolitiken illustreras på följande sätt:

Figur 1 Det regionala partnerskapets position i politiken



Som framgår av figuren intar partnerskapet en förhållandevis central roll inom politikområdet. Det är därför inte uteslutet att tänka sig en utveckling där man bättre än hittills lyckas överbrygga skillnaderna mellan politikens ”auktoritativa” och ”nätverksorienterade” sidor – och därmed också åstadkomma en strategisk nivå i politiken som

faktiskt fungerar integrerande (se pilarna överst i figuren!).⁵⁰ I så fall skulle ett av de grundläggande hindren för en utvidgning av partnerskapets aktiviteter också till den så viktiga operativa nivån (illustrerad av de nedre pilarna i figuren ovan) kunna undanröjas, nämligen partnerskapets karaktär av mer eller mindre instabil kompromisslösning.

För att åstadkomma en förändring av partnerskapets roll i politiken krävs dock även en del andra ytterst viktiga förändringar i partnerskapets verksamhetsförutsättningar. Det handlar här framför allt om en stabilare (institutionell/territoriell) plattform, tydligare ansvar och större egna policyresurser.

Det är alltså *fortfarande lång och väg att gå innan partnerskapet intar den centrala roll som "arena", "bas", "plattform" eller "hörnsten" för politiken som anges i den senaste regionalpolitiska propositionen*. Det finns dock vissa indikationer på en möjlig utveckling av partnerskapet i denna riktning. Detta gäller inte minst de län som under senare år experimenterat med mer kraftfulla partnerskap i form av självstyrande organ och i vissa fall även nya former av kommunal samverkan. Detta verkar ha medfört ökad administrativ styrka och i viss mån även större tillgång till egna resurser för partnerskapen kring de regionala utvecklingsfrågorna.⁵¹

Det ser därmed ut som om en av de viktigaste nycklarna – kanske till och med huvudnyckeln – till utfallet av den fortsatta utvecklingen av politiken ligger i hanteringen av *partnerskapets territoriella dimensioner*. Det är också denna fråga som utgör huvudtemat för nästa kapitel.

⁵⁰ En intressant iakttagelse är här att de formella partnerskapen kring RTA/RTP redan medfört en tendens till ökad "hierarkisering" (många skulle kanske t.o.m. kalla det ökad byråkratisering) av politiken. Istället för tidigare mer tillfälligt organiserade projekt och samverkansinitiativ växer det nu fram en ny typ av programbaserad samverkanshierarki med tydlig förankring uppåt i hierarkin, i vissa fall ända upp till EU-nivån.

⁵¹ Se här framför allt den nyss av Statskontoret nyligen avslutade utvärderingen av den regionala utvecklingspolitiken i de två självstyrelselänen Skåne och Västra Götaland samt i fyra andra län (Statskontoret 2004a).

5 Den regionala röran

5.1 Regionen som politikens huvudarena

Hur ser då den policyarena ut som partnerskapet primärt är tänkt att vara verksamt inom? Vilka administrativa och politiska nivåer är i första hand tänka att beröras? En ytlig granskning av de deltagande aktörerna kring den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken tyder på att verksamheten omfattar hela skalan av beslutsnivåer från kommunalnivån och upp till den nationella nivån. Om man även tar i beaktande EUs regionalpolitiska insatser i Sverige, vilket man rimligen bör göra, så utsträcks arenan till den transnationella europainivån.

En närmare granskning av politikens syfte och utformning ger dock vid handen att den ändå är särskilt fokuserad på en av dessa nivåer, nämligen den som ligger mellan den kommunala och den nationella nivån. Vi talar här om det administrativa och politiska beslutsteritorium som brukar gå under beteckningen *region*.⁵² I den första av de två propositioner där den nya regionala politiken lanseras och utvecklas närmare (prop. 1997/98:62) sägs sålunda uttryckligen att insatserna skall genomföras i breda samverkansgrupper bestående av företrädare för *regionala* aktörer. I propositionen talas vidare om regionala samverkanspartner, regionala samverkansgrupper och samarbete på regional nivå. Som redan konstaterats tidigare är dock begreppet partnerskap fortfarande rätt sparsamt förekommande i den här propositionstexten, men där det förekommer är det nästan alltid kopplat till ordet ”regional”.

I den senaste regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4) är kopplingen mellan partnerskapet och regionen om möjligt ännu tydligare. Här sägs explicit att politikens huvudaktör skall vara ett regionalt partnerskap (s. 110). Det avsnitt som introducerar partnerskapen bär också titeln ”Regionala partnerskap – arena för samverkan och samråd”. Och även om partnerskapen i stor utsträckning består av aktörer med sin förankring på de nationella och lokala nivåerna, så är den anvisade arenan för deras verksamhet klart inriktad på regionen och de regionala sammanhangen. I propositionen betonas sålunda att politiken skall skapa en ”tydligare roll och ansvarsfördelning på regional nivå mellan stat och kommun” (s. 108) och att partnerskapsuppdraget är att ”genomföra en politik där den *regionala nivån lyfts fram som en samarbetsarena* för utvecklingsarbete mellan staten och kommuner, landsting, näringsliv och organisationer” (s.109).

⁵² Begreppet region är ytterst mångfacetterat och dess innehåll varierar avsevärt beroende på sammanhang. För en tidig svensk översikt över ”bruk och missbruk” av detta i grunden rätt så problematiska begrepp, se Helmfrid (1969). I detta sammanhang kan det vara värt att notera att genom EUs inträde på den regionalpolitiska arenan är regionala nivån inte längre enbart avgränsad till att utgöra en sub-nationell enhet. Den kan numera även många gånger vara transnationellt gränsöverskridande (Lindström 1996, 1999, 2000).

I en programskrift från den regionalpolitiskt ansvariga myndigheten på central nivå (Nutek 2004d) hävdas att insatserna skall vara fokuserade på den regionala nivån eftersom ”det är *regionalt* som företag och institutioner lättast kan etablera nätverk som kan ge konkurrensfördelar” (s. 7).⁵³ Insatserna bör enligt Nutek ”främja uppbyggnaden av *platsbundna* egenskaper” och ”utgå från *vad som finns i en region*.” (s. 7). I en liknade skrift som producerats av Nutek i samarbete med två andra statliga verk inom den näringspolitiska sektorn (Vinnova och ISA) hävdas också att en av den nationella tillväxtpolitikens två hörnstenar är väl fungerande och mer kraftfullt samordnade *regionala* aktörer (Nutek et al 2004).⁵⁴

Det råder alltså knappast något tvivel om att den arena som politiken i allt väsentligt avses gälla är regionen. Detta territorium på nivån mellan centralstaten och kommunerna som i Sverige brukar likställas med länet, är dock till sitt innehåll och sin status ingen enhetlig och tydligt avgränsad policyarena. Som vi skall se nedan utgör regionerna nämligen sannolikt den mest instabila politiska och administrativa nivån inom den svenska samhällsorganisationen. Även om detta inte är helt unikt sett i ett större internationellt perspektiv,⁵⁵ så torde Sverige höra till de EU-länder där oklarheterna kring den regionala nivåns roll och ansvar är särskilt påtagliga.

5.2 Den eviga regionfrågan

Under efterkrigstiden har upp emot ett fyrtiotal offentliga utredningar behandlat den offentliga sektorns organisation på den regionala nivån. Detta ger ett genomsnitt på minst fem större utredningar per decennium. Därtill kommer en stor mängd propositioner, betänkanden och reformförslag med direkt eller indirekt bäring på ”den regionala frågan”.⁵⁶

Mot bakgrund av den imponerande utrednings- och reformförslagsvolymen är det naturligt att förvänta sig en stark utveckling av den regionala nivåns roll i politiken under den aktuella perioden. Något sådant har dock inte skett. Med undantag för ett stort antal, men till sin karaktär marginella, justeringar framför allt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun (Lemne & Strömberg 2003) och under senare år även viss försöksverksamhet med begränsat regionalt självstyre i Syd- och Västsverige (se vidare nedan), har i grunden väldigt litet skett med den regionala nivåns roll. Föga överraskande är därför att den kart-

⁵³ Den regionala nivåns betydelse för framgångsrika företagskluster är dock inte entydigt belagd. Flera empiriska studier tyder sålunda på att de nationella och, inte minst, internationella kontaktytorna är väl så viktiga som de regionala (Malmberg 2002).

⁵⁴ Den andra tillväxtpolitiska hörnstenen är enligt denna skrift dynamiska företagskluster och innovationssystem.

⁵⁵ För en aktuell översikt över den internationella utvecklingen av den ”regionala frågan”, se Rodriguez-Pose & Gill (2004).

⁵⁶ Den redovisade utredningsvolymen bygger på genomgången i SOU (1995). Antalet är ungefärligt eftersom det exakta antalet utredningar beror på definitionen av kopplingen till den ”regionala frågan” liksom gränsdragningen mellan olika typer av politiska och andra initiativ i denna fråga. Klart är dock att utredningsarbetet varit mycket omfattande.

läggning av regionfrågans hantering sedan 1900-talets början som gjordes 1992–1995 av den statliga Regionberedningen utmynnade i den något uppgivna slutsatsen att ”påfallande få av de många reformkraven och förändringsförslagen /.../ har /.../ förverkligats” (SOU 1995, s. 164).⁵⁷

Regionberedningen kan ses som ett av de mer ambitiösa hittills genomförda försöken att utreda regionfrågan och ta fram alternativa förslag till reformer av den offentliga sektorns organisation på den regionala nivån. Efter ett omfattande kartläggnings- och analysarbete sammanfattade beredningen den svenska regionproblematiken i tre huvudpunkter: (1) oklara och överlappande huvudmannaskaps- och ansvarsförhållanden, (2) stark verksamhetsuppsplittring genom överdriven sektorisering samt (3) föråldrad geografisk regionindelning (SOU 1995, s. 165–166).

Regionberedningens förslag var att kombinera en administrativ indelningsreform med någon av tre alternativa lösningsmodeller. Syftet med dessa tre modeller var att åstadkomma en mer genomtänkt och enhetlig utformning av den offentliga verksamheten på den regionala nivån. I den första modellen – av beredningen benämnd *statligt regionalt ansvar* – koncentreras ansvaret till staten och dess företrädare på regional nivå, och då inte minst hos länsstyrelserna. I den andra huvudmodellen – *kommuner i samverkan* – koncentreras ansvaret för det regionala uppdraget till aktörerna inom den kommunala sektorn, huvudsakligen i form av olika typer av samkommunala organ. I det tredje och sista alternativet föreslås ansvaret förläggas till ett direktvalt politiskt organ på regional nivå, s.k. *regionalt folkstyre*.

En lösning på den regionala frågan enligt någon av dessa tre mer genomgripande modeller lyser emellertid fortfarande med sin frånvaro. I stället har nya utredningar avlöst varandra,⁵⁸ och olika typer av blandlösningar och försök lanserats.⁵⁹ Den relativa tydlighet i ansvarsförhållanden och roller som trots allt gäller för den nationella (centralstatliga) och den lokala (kommunala) nivån saknas fortfarande på den regionala nivån. Något tillspetsat skulle man därmed kunna säga att Sverige har ganska litet av det som ute i Europa brukar gå under beteckningen ”regioner” – men rätt mycket av det som i den svenska offentliga diskussionen brukar gå under beteckningen ”den regionala röran.”

⁵⁷ En genomläsning av Regionberedningens fylliga historieskrivning ger vid handen att en av de allra vanligaste av regeringen redovisade orsakerna till att inte göra något mer grundläggande åt regionfrågan är behovet att avvakta resultatet av en (ibland flera) pågående utredning(ar) – alternativt en hänvisning till kommande ännu inte påbörjade utredningar.

⁵⁸ De två politiskt tyngsta, men inte de enda, efterföljarna till Regionberedningen var den parlamentariska regionkommittén (PARK) och den s.k. Ansvarskommittén. Den parlamentariska regionkommitténs huvudförslag (SOU 2000b) lämnades till väsentliga delar obeaktat av regeringen. Istället tillsattes Ansvarskommittén med uppdraget att genomföra ännu ett (fortfarande pågående) utredningsarbete kring den framtida utformningen av ansvarsförhållandena inom den offentliga sektorn (SOU 2003).

⁵⁹ Den i detta sammanhang viktigaste experimentverksamheten är de försök med begränsad regional självstyrelse i kombination med ändrad länsindelning som pågår i Skåne och Västra Götaland.

5.3 Det historiska arvet

Hur kan detta komma sig? Hur är det möjligt att så pass lite konkret förändring faktiskt kommit ut av en så stor utredningsaktivitet, ofta på rätt hög politisk nivå? Ytligt sett är det förhållandevis lätt att identifiera orsaken till detta sakernas tillstånd. Sverige – och särskilt då den svenska statsmakten – har efter decennier av utredande och politiska diskussioner fortfarande *inte kunnat bestämma sig för vilken roll den regionala nivån och regionerna egentligen skall ha i den svenska samhällsorganisationen*. Resultatet blir ett ständigt vacklande mellan olika reformförslag, marginella förskjutningar i rådande ansvarsfördelning och ständigt skiftande samarbetskonstellationer mellan olika aktörer och intressegrupper på den regionala nivån.

Förklaringen till ”beslutsångesten” i regionfrågan måste dock sökas på ett djupare plan. Den mest djupgående förklaringen är sannolikt det historiska arvet från den medeltida etableringen av Sverige som sammanhållen territorialstat. Den svenska enhetsstaten växte fram genom en gradvis eliminering av den dåvarande ”regionala nivån” (de medeltida landskapen, folklanden). Därefter följde en systematiskt genomförd centralisering av kontrollen över den av staten nyinrättade regionala nivån (1600-talets län). Politiken följdes sedan upp på den lokala nivån genom en omvandling av de medeltida sockenstämmorna till kommuner (1800-talet), en instans som inte alls på samma sätt som de större och historiskt mer förankrade landskapen hade någon potential att utmana staten i dess suveräna maktutövning. I och med denna utveckling skapades den *tudelade politiska maktstruktur* bestående av kommuner och stat som ända fram till våra dagar dominerat de territoriella ansvars- och maktförhållandena i Sverige.⁶⁰

Även om den starka enhetsstatstraditionens betydelse i detta sammanhang knappast kan överskattas, så är orsakerna till dagens svårigheter att åstadkomma en enhetlig och mer konsistent modell för regionernas roll i det svenska samhällsbygget mer komplicerade än så.

Det finns i själva verket mycket som tyder på att det var valet av organisationsmodell och territoriella ansvarsförhållanden i samband med introduktionen av den moderna välfärdsstaten under perioden 1930–1950 som avgjorde utvecklingen av ”regionfrågan” under resten av 1900-talet och fram till i dag. Alternativen var att antingen utnyttja staten på den regionala nivån (länsstyrelserna) eller kommunerna på den lokala nivån som det viktigaste instrumentet för genomförandet av den nya

⁶⁰ Historieskrivningen bygger här på Aronsson (1995). För en detaljerad kartläggning av den nybildade centralstatens politik på de regionala och lokala nivåerna i 1500-talets Sverige, se Bertell (1983). För en genomgång av slutfasen i utvecklingen av den lokala nivån till den av staten under 1800-talet skapade kommunen, se Jansson (1987).

välfärdspolitikens trygghetssystem i landets olika delar. Valet föll då på kommunerna – inte på den regionala nivåns länsförvaltningar.⁶¹

Välfärdsstatens tillväxt i omfång, ambitionsnivå och territoriell penetration medförde dock ett gradvis växande behov av större och administrativt mer kapabla aktörer med genomförandansvar i politiken. I valet mellan att flytta politikens genomförandefokus från den lokala (kommunala) nivån till en i förhållande till behoven bättre anpassad mer storskalig regional nivå, föll valet på en fortsatt satsning på kommunerna som statens principiella partners i rollen som policygenomförare. För att tillmötesgå behovet av mer handlingskraftiga kommunala aktörer, drev staten istället fram en rad kommun-sammanslagningar som redan i slutet av 1970-talet reducerat antalet självständiga kommuner från ursprungligen omkring 2 500 till mindre än 300.

Det står utom all tvivel att den här processen mot allt större – i vissa fall närmast regionliknande – kommuner befäst den sedan gammalt etablerade axeln mellan central (staten) och lokal (kommunerna) nivå i politiken. Detta har i sin tur på olika sätt bidragit till den regionala nivån fortsättningsvis fått nöja sig med att inta den komplicerade och rätt ottydliga mellanställningen mellan dessa politikens två huvudaktörer.

5.4 En arena för politisk och administrativ experimentverksamhet

Det finns ytterligare en komplicerande faktor i försöken att hitta en tydligare och till dagens administrativa och politiska behov bättre lämpad utformning av den regionala nivån i Sverige. Diskussionen och reformsträvandena kring den ”regionala frågan” har nämligen alltid tenderat att ha två ”ingångar”. Den ena har handlat om att man genom ett bättre och mer enhetligt organisera beslutsfattande på regional nivå skall uppnå *större effektivitet* och kraft i den offentliga resursanvändningen, en argumentationslinje som direkt knyter an till den regionala utvecklingspolitiken. Den andra argumentationslinjen är mer fokuserad på hur det politiska ansvaret för den regionala nivån på ett legitimt sätt skall organiseras så att *demokratin vitaliseras* och besluten flyttas närmare de berörda.

⁶¹ Enligt Ehn (1998, s. 56) hängde orsaken till detta val samman med att ”regeringen /vid/ genomförandet av de stora välfärdsreformerna i görligaste mån /ville/ undvika de traditionella byråkratierna, däribland länsstyrelserna”. I den mån som välfärdsatsningen kanaliserades direkt till den regionala nivån skedde detta genom uppbyggnaden av centralt styrda regionala organ inom de berörda policyområden, t ex inom skola, boende och arbetsmarknad. Även om de regionala Landstingen funnits i direktvald form sedan 1910, och vissa förhoppningar om möjligheterna att utveckla dessa till ett ”omfattande självstyrelseorgan baserat på regional intressegemenskap” (SOU 1995, s. 66) initialt förelåg, så var det aldrig tal om en mer självständig regional nivå som ett reellt alternativ till kommunerna och länen.

Något förenklat kan man säga att de som förordar ett ökat regionalt handlingsutrymme⁶² primärt hämtat sina argument i legitimitets- och demokratifrågan, medan de som är mer fokuserade på effektivitetsfrågan i allmänhet intar en mer reserverad attityd till ökade befogenheter för den regionala nivåns aktörer och istället tenderar att i högre grad betona statens ansvar och koordinerande roll (SOU 1995, 2000b, 2003).⁶³

Problemet är dock inte tendensen till olika argument beroende på olika ståndpunkter i den ”regionala frågan”, utan snarare att *dessa två argumentationslinjer så sällan tycks kommunicera med varandra* – åtminstone inte på något mer genomtänkt och systematiskt sätt. Vi har sålunda under de senaste decennierna fått se en rad utredningar om regionalpolitiken och olika sätt att öka effektiviteten i de offentliga insatserna på regional nivå å ena sidan, och en motsvarande ”utredningsserie” om regional självstyrelse, utökad länsdemokrati och vikten av tydligt regionalt ansvar och medborgarinflytande å den andra sidan. Bara i undantagsfall har dessa frågor kopplats samman på ett mer systematiskt sätt. På samma sätt som i det sektoriserade beslutssystem där så mycket av politiken i dag bedrivs, har alltså diskussionen om regionernas roll och ansvar förts av mer eller mindre separata grupper av intressenter, aktörer och myndigheter med många gånger rätt så olika syften, perspektiv och problemuppfattning.

Den välkända regionala samordningsproblematiken handlar alltså inte bara om att åstadkomma en bättre samverkan mellan olika åtgärder, utan också om *att skapa en mer enhetlig syn på vad som egentligen motiverar en framtida utveckling av regionernas roll i politiken*. De konkreta reformförslagen utgående från demokrati- respektive effektivitetsperspektiven har alltför ofta varit dåligt koordinerade och i vissa fall även stått i direkt motsättning till varandra, något som ytterligare förstärkt tendensen till politisk obeslutsamhet, snabba kast i politiken och olika former av mer eller mindre *ad hoc*-betonad regional experimentverksamhet.

Det är mot den här bakgrunden föga överraskande att Sverige – till skillnad från stora delar av övriga Europa – egentligen *saknar regioner i mer kvalificerad mening*. Begreppet ”region” började faktiskt – med några enstaka undantag – användas mer aktivt i den svenska debatten så sent som i början av 1990-talet, och då typiskt nog under intryck av närmandet till EU.⁶⁴ I själva verket har de svenska regionerna aldrig i modern tid varit något annat än en *administrativ mellannivå* i samhällsorganisationen.

⁶² Och därmed också vanligen - men inte alltid - en motsvarande reduktion av statens roll på den regionala nivån.

⁶³ För en översiktlig genomgång av den internationella diskussionen kring, och vissa empiriska fakta om, det svårfångade förhållandet mellan en ”demokratisering” av den regionala nivån och regionernas ekonomiska utveckling, se Rodríguez-Pose & Gill (2004).

⁶⁴ Enligt den genomgång av länsdemokratidebatten som gjordes av Regionberedningen i mitten av 1990-talet. Se SOU (1995, s 126).

Att de i någon mening över huvud funnits beror främst på att vissa typer av politiska insatser till sin verksamhetsskala och utformning är av sådan karaktär att deras konkreta genomförande främjas av någon form av regional indelning av riksterritoriet.

Den svenska regionen har därmed *främst kommit att fungera som en arena för politisk och administrativ experimentverksamhet*. Sverige har successivt byggt ett lapptäcke av otydliga ansvarsförhållanden, ett stort antal (ibland konkurrerande) aktörer och till sin karaktär skiftande – men innehållsligt ofta överlappande – samhällsuppdrag på den regionala nivån. Resultatet har blivit en med åren allt mer svåröverskådlig aktörsstruktur på den regionala nivån, något som ju inte direkt underlättat förverkligandet av den statliga politikens explicit uttalade ambitioner om en samlad regional kraftsamling i syfte att bidra till hållbar tillväxt i landets alla delar.

5.5 Från policyarena till regional kraftsamling – men hur?

Finns det då några förutsättningar för att bryta beslutsångesten i den regionala frågan och åstadkomma en till de regionala tillväxt- och utvecklingsbehoven bättre anpassad regional nivå? Med tanke på regionfrågans komplicerade historia är detta självfallet en fråga som är svår att ge något entydigt svar på. En mer meningsfull formulering av frågan torde istället vara *vilka grundförutsättningar* som rimligen måste till för att en sådan utveckling alls skall vara möjlig.

Om man börjar med historien, så är det utan tvekan så att den mycket djupt liggande svenska enhetsstatstraditionen lagt en starkt återhållande hand på alla mer genomgripande försök till reformer av den regionala nivån. De ständigt återkommande markeringsringarna i kommittédirektiv, utskottshandlingar och statliga utredningar (men i flera fall också av kommunala och regionala företrädare) *mot* en utveckling mot ”federalism”, men *för* statens ansvar, likformiga system över hela landet och liknande, talar sitt tydliga språk när det gäller det historiska arvets betydelse i denna fråga.⁶⁵

Det finns dock inte någon oöverstiglig motsättning mellan den svenska traditionen med en kraftfull enhetsstat och starka kommuner å den ena sidan och till dagens behov bättre anpassade samhällsinstitutioner på den regionala nivån å den andra sidan. För det första är avståndet mellan den typ av i begränsat regionalt självstyre som hittills föreslagits i den svenska debatten (och i vissa fall i experimentform även introducerats) och en i omvärldens mening federal eller av politiskt autonoma regioner präglad samhällsstruktur fortfarande mycket stort.⁶⁶ För det andra finns det även möjligheter att inom ramen för en obruten statlig – kommunal allians utveckla nya former av mer effektivt samordnad och tydligt ansvarstagande politik på den regionala nivån.

⁶⁵ För exempel på detta, se Wennås (1995).

⁶⁶ Något som också bekräftats av flera statsvetenskapliga prövningar av denna principfråga, se t ex SOU (1968).

Problemet med den svenska enhetsstatstraditionen är alltså inte enhetsstaten som sådan utan snarare föreställningen om att en sådan stat förutsätter centralstyrda, enhetligt utformade, offentliga strukturer och policyinsatser över hela landets territorium. Denna ibland kanske litet väl förenklat kallade ”one-size-fits-all” ansats i politiken (Pike & Tomaney 2004) kan dock på goda grunder ifrågasättas. Det finns nämligen många länder som till sin grundläggande karaktär är att betrakta som väl fungerande enhetsstater – samtidigt som de uppvisar olika modeller för ett, åtminstone jämfört med Sverige, mycket långt gående eget politiskt ansvar på den regionala nivån (Watts 1996, DETR 2000).

En uppluckring och nyansering av den dominerande tankefiguren i den regionala frågan medför dock inte automatiskt något genuint nytt i politiken. En förändring i sättet att tänka kring förhållandet mellan olika politiska nivåer och offentliga aktörer kan i bästa fall bidra till att öka den politiska beredskapen för mer genomgripande förändringar av regionernas roll. Den viktigaste förutsättningen för att en sådan beredskap till nytänkande skall få ett ordentligt genomslag i politiken ligger på ett annat och mer närliggande plan. Avgörande för att bryta dödläget i denna fråga är nämligen att de hittills mer eller mindre separata diskussionerna kring den regionala problematiken utgående från demokratisk legitimitet å ena sidan och effektivitets- och tillväxtmål å den andra sidan *kan föras samman i väl sammanhållen strategi för den framtida utvecklingen av den regionala nivåns roll och ansvar.*

Flera försök i den här riktningen har under senare år även kunnat skönjas. Regionberedningen (SOU 1995) lyfter sålunda fram såväl ”demokratiaspekterna” som ”behovet av regional kraftsamling och effektivitet” (s. 178) som de två helt överskuggande utgångspunkterna för framtida reformer av den regionala nivåns sätt att fungera. Man hävdar också uttryckligen (s. 179) att en reform av den regionala nivån inte enbart gäller medborgardeltagande i regionpolitiken (demokratifrågan) utan också nya möjligheter ”till bättre samordning, prioritering och resursutnyttjande” (effektivitets- och kraftsamlingsfrågan).

Med sin utgångspunkt i demokratifrågan snarare än i frågan om regional tillväxt och utveckling var Regionberedningen ändå tidigt ute med att påtala behovet av en bättre koppling mellan dessa två sidor i den regionala problematiken. Detta har sedan följts upp av den Parlamentariska regionkommittén (SOU 1998, 2000b),⁶⁷ och nu senast i den relativt nytillsatta och fortfarande arbetande Ansvarskommittén som i sitt första delbetänkande konstaterar att ”utformningen av den regionala samhällsorganisationen är /.../ avhängig av hur ansvaret för att skapa goda /regionala/ tillväxtbetingelser fördelas” (SOU 2003, s.16).

⁶⁷ En av utgångspunkterna i direktiven till kommittén var sålunda att deras förslag och överväganden bör ”ge det regionala utvecklingsarbetet en fördjupad demokratisk förankring” (SOU 1998b, s. 19).

Det står också klart att mycket av drivkrafterna bakom och argumentationen för de pågående självstyrelseförsöken i Skåne och Västra Götalandsregionen bygger på en uppfattning om ett nära samband mellan de regionala institutionernas kvalitet och policyansvar å ena sidan och effektiviteten i genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken å den andra sidan (SOU 1995, SOU 2000b). Det är följaktligen föga överraskande att uppdraget för en nyligen avslutat statlig utvärdering av dessa två försök med ökat regionalt inflytande över politiken gällde utfallet i termer av effektivitet och förbättringar i det offentliga resursutnyttjandet (Statskontoret 2004a).⁶⁸

Samtidigt måste det konstateras att vi här talar om en institutionellt och politiskt instabil experimentverksamhet i en begränsad del av landet. Enligt väl etablerad svensk tradition ledsagas därtill försöksverksamheten av alternativa modeller för regional kraftsamling genom samkommunala organisationer, statlig sektorsamverkan, olika typer av partnerskapsavtal, EU-program m.m. Det står också klart att många av de välkända problemen med delat ansvar, oklara roller och konflikter mellan sektor- och regionintressen även i de två försökslänen fortfarande är olösta (Statskontoret 2004a).

Ser man till det den operativa nivån (snarare än tänkandet och utredandet på stabsnivån), *kvarstår alltså bilden av en policyarena som karaktäriseras av just den sortens kompromisslösningar mellan ett stort antal olika aktörer och institutionella strukturer som gör varje form av mer kraftfullt samordnad regional tillväxtpolitik till ett konststycke i den högsta diplomatiska skolan.*

Det är dock viktigt att hålla i minnet att politiken under senare år – bl a annat via partnerskapen och de regionala tillväxtprogrammen – trots allt lyckats göra den regionala nivån till *den arena där merparten av de i sammanhanget viktigaste offentliga aktörerna samlats kring de regionala tillväxt- och utvecklingsfrågorna.* Man har alltså – för att återigen tala med Gorpe (2000, s. 13) – åstadkommit en situation där alla dessa policypartners likt fiskarna i ett akvarium ”simmar i samma vatten”. Problemet är bara att det regelverk och de ansvarsförhållanden som reglerar akvariets vattenvård ger ett så pass grumligt badvatten att den ena fisken har svårt att se vad den andra gör. Det är alltså fortfarande en bit kvar till den kraftsamling i tillväxtens tjänst som dagens regionala utvecklingspolitik så uttryckligen eftersträvar.

⁶⁸ En tydlig markering av regeringens fortsatta åtskillnad mellan de regionala demokrati- och effektivitetsfrågorna var dock att man delade upp utvärderingsuppdraget i två delar med skilda utredare, ett med huvudfokus på demokratiaspekterna och ett primärt gällande effektivitetsfrågan.

6 Från retorik till substans i den regionala utvecklingspolitiken

6.1 Ett politikområde präglad av experiment och osäkerhet

Den regionala utvecklingspolitiken brottas med en rad oklarheter beträffande problemformulering, målsättningar, strategi, aktörer och policyarena. Den övergripande *problemformuleringen* med sin betoning av såväl behovet av ökad ekonomisk tillväxt som regional utjämning och statsterritoriell sammanhållning innebär i realiteten flera svårhanterliga målkonflikter. *Kraftsamlingsstrategin* har att kämpa med en så bred problembild och så många målkonflikter att den lätt vänds i sin motsats – alltså ett diffust och uppsplittrad snarare än ett kraftfullt, väl fokuserat, genomförande. *Partnerskapet* som politikens huvudaktör och genomförare har sällan kommit längre än till övergripande strategidiskussioner på politikens stabsnivå, och saknar därför nödvändig handlingskraft på den taktiskt-operativa nivån. Den utpekade *policyarenan* – den regionala nivån – karaktäriseras av en ostrukturerad mångfald av aktörer där ett territoriellt sammanhållet ansvar för politiken saknas.⁶⁹

En tänkbar förklaring till den växande anhopningen av problem är det sätt på vilket den regionala politiken vuxit fram och utvecklats – från det tidiga 1960-talets relativt väl fokuserade lokaliseringspolitik fram till dagens till sina ambitioner såväl som medel och aktörer brett upplagda och mångfacetterade politik. I proposition efter proposition⁷⁰ har regering och riksdag gradvis byggt ut, förändrat och breddat politiken med avseende på inriktning, mål, ambitioner, ansvarsförhållanden, aktörer och medel. Reformverksamheten har som regel skett utgående från dagsaktuella behov och trender inom politik och forskning – många gånger utan genomtänkt koppling till (alternativt utmönstring av) tidigare formulerade målsättningar, aktörer och medelsarsenal. EU-medlemskapet har sedan mitten av 1990-talet ytterligare bidragit till komplexiteten inom politikområdet.

Någon genomarbetad och väl samlad insats med avseende på kärnfrågorna i politiken har således knappast förekommit. Den regionala utvecklingspolitiken har istället utvecklats till ett svåröverskådligt lapptäcke av överlagringar av gammalt och nytt. Nya

⁶⁹ Den här bilden av läget inom den regionala utvecklingspolitiken bekräftas i stora drag av en nyligen genomförd mer statsvetenskapligt inriktad ITPS-studie, se Pierre (2004). I den omfattande kartläggning av hur den regionala politiken uppfattas på gräsrotsnivån bland kommunala ledare, företagare och andra berörda aktörer som den s.k. Tillväxtdelegationen nyligen genomfört i Bergslagen, Dalsland och Värmland framkommer i stort sett samma bild (SOU 2004b).

⁷⁰ Under perioden 1964 - 2002 producerade regeringen hela 25 regionalpolitiska propositioner varav 11 innehöll en total genomgång av politiken (Sällvin 2005). Detta ger ett snitt på mer än en ny proposition var annat år. Regionalpolitiken torde därmed höra till ett av de mest ”genomreformerade” politikområdena i Sverige.

mål och ökade ambitioner växer fram vid sidan av etablerade och fortsättningsvis i kraft varande dito, sedan gammalt verksamma aktörer kompletteras med nya, och allt fler myndigheter, halvoffentliga organ och privata grupperingar åläggs varierande grad av (del-) ansvar för politiken – i många fall dock utan några nya medel för att klara av dessa åtaganden.

Resultatet har blivit ett politikområde som karaktäriseras av experimenterande och en gradvis växande osäkerhet om politikens egentliga ärende, vilka medel som faktiskt leder till åsyftade effekter och – inte minst – vilka aktörer som är mest lämpade att utforma, ansvara för och genomföra politiken.

6.2 Två grundläggande problem

En mer djupgående förklaring till den här utvecklingen måste dock sökas på annat håll än i dåligt fungerande överlagringar av gammalt och nytt i politiken. I själva verket är den komplexa utvecklingen en direkt följd av de mer generella förutsättningar som gäller för politiken. Den avgörande frågan är alltså *vilket eller vilka ouppklarade problem som ligger bakom den experimentverksamhet och instabilitet som präglar den regionala utvecklingspolitiken*. Som framgått ovan dras politikområdet med en mängd problem, oklarheter och målkonflikter. Även om var och en av dessa naturligtvis drar sitt strå till den växande stacken av problem i den regionala politiken, framstår ändå vissa som särskilt besvärliga. Detta gäller framför allt två ouppklarade, men sedan lång tid tillbaka ständigt närvarande, kärnfrågor i den regionala politiken.

Det ena gäller svårigheterna att hantera det komplicerade förhållandet mellan ”territorium” och ”funktion” i samhällsbyggandet. Här handlar problemet om *oklarheter i politikens uppläggning och drivande logik*, brister i den grundläggande policyansatsen om man så vill. De negativa spridningseffekterna inom hela politikområdet blir därmed påtagliga, särskilt när det gäller valet av ansvariga aktörer och huvudsaklig policyarena.

Det andra huvudproblemet handlar om oförmågan att hantera de potentiella konflikterna mellan målet om regional utjämning och sammanhållning å den ena sidan och det starkt betonade regionala tillväxtmålet å den andra sidan. Problemet handlar i grunden om *oklarheter i den regionala politikens bakomliggande motiv* och får därför även i detta fall negativa följder inom hela politikområdet – inte minst beträffande insatsernas strategiska och taktiska utformning.

Det är mot dessa två för den framtida utformningen av den regionala politiken så centrala problem som vi skall rikta vår uppmärksamhet i resten av detta kapitel.

6.3 Territorium eller sektor?

Problemet med hanteringen av förhållandet mellan sektor och territorium i samhällsbyggandet handlar inte om den regionala utvecklingspolitiken som sådan. Det gäller snarare de bredare och därför också mer *grundläggande förutsättningarna* för att över huvud bedriva en väl fokuserad och effektiv regional utvecklings- och tillväxtpolitik.

Som framgått tidigare i denna rapport finns det stora skillnader i förutsättningarna för att driva en fungerande politik inom sakområden som präglas av funktionellt avgränsade samhällsbehov av klassisk ”sektorskaraktär”⁷¹ respektive inom de bredare insatsområden där den sammanhållande faktorn snarare är behoven inom ett bestämt geografiskt område (territorium) än inom en viss samhällssektor. Typiskt för den funktionsbaserade politiken inom klassiska insatsområden som t ex utbildning och sjukvård är inte bara att sakområdena utgörs av starkt specialiserade och därmed också relativt slutna sektorer, utan också att de är icke-territoriella i den meningen att de är mer eller mindre likformigt utformade över hela statsterritoriet. Förutsättningarna ser avsevärt annorlunda ut inom de insatsområden som på tvärs av etablerad sektorspolitik har som mål att påverka utvecklingen inom ett mer avgränsat territorium, t ex en kommun eller ett län. Här krävs nämligen en politik som vid behov kan sätta det samlade territoriets utvecklingsbehov före enskilda sektorintressen – i princip på samma sätt som statsmakten alltid har gjort när det gäller landet som helhet.

Territoriellt baserade utvecklingsmål sammanfaller dock sällan med sektorinterna verksamhets- och effektivitetsmål. I vissa fall kan det till och med vara så att politikens territoriella och sektoriella utvecklingsmål står i direkt strid med varandra. Ett typiskt exempel på detta är att målet om ett funktionellt väl integrerat och effektivt transportsystem (på nationell nivå) innebär att delar av territoriet (alltså i praktiken vissa regioner och kommuner) ställs utanför infrastrukturella satsningar som skulle vara av stor betydelse för deras egna utvecklingsmål. Exemplet kunde lätt mångfaldigas – och därtill hämtas från i stort sett alla delar av politiken.

Det är alltså mycket svårt att bedriva en effektiv statlig sektorspolitik på ett sådant sätt att den tar territoriella hänsyn på någon annan nivå än den nationella – alltså på den nivå där den har sin bas i termer av legitimitet, övergripande verksamhetsmål och, inte minst, ekonomiska resurser.

⁷¹ Begreppen "funktion/funktionell" och "sektor/sektoriell" hänger nära samman men är inte identiska. Med det förstnämnda begreppet avses i denna text den typ av samhällsbehov och intressen som i politik och förvaltning hanteras enligt den organisations- och beslutsmodell som det sistnämnda begreppet brukar användas som etikett på.

Det här betyder att konflikter mellan sektoriella och territoriella intressen i politiken ofta tar sig uttryck i olika prioriteringar mellan den övergripande nationella nivån å den ena sidan och subnationella intressen på regional och lokal nivå å den andra sidan.⁷²

Detta är i och för sig inte något unikt för Sverige. Det är knappast heller något som går att undvika i en värld dominerad av ett i grunden hierarkiskt utformat territoriellt ansvar där de nationella prioriteringarna sist och slutligen oftast går före andra (territoriellt baserade) intressen. Den i sammanhanget kritiska frågan är därför inte hur man skall förhindra konflikter mellan (nationella) sektorintressen och (regionala, lokala) territoriella behov. *Den fundamentala frågan är i stället hur man skall hantera dem så att en i möjligaste mån optimal kombination av funktionellt och territoriellt baserade prioriteringar i politiken uppnås.*

Det finns i huvudsak tre sätt att förhålla sig till problemet, nämligen:

- Nationell sektorspolitik
- Tvärsektoriell samverkan
- Territoriell delegering

Det första förhållningssättet, alltså traditionell *statlig sektorspolitik*, handlar i renodlad form om en tydlig prioritering av funktionella intressen i samhällsutvecklingen. Territoriella frågor hanteras utifrån vad som är mest ändamålsenligt inom ramen för respektive politikområdes verksamhetsmål. I den mån territoriella behov uppmärksammas så är det genom olika typer av sektorinterna arrangemang, t ex upprättande av regionala kontor i syfte att hantera rumsliga koordinerings- eller andra mer konkreta implementeringsproblem inom ramen för sektorns löpande verksamhet. Tvärsektoriella utvecklingsbehov vilka primärt baseras på territoriet som sammanhållande kraft existerar i denna modell enbart på den geografiska nivå där de olika politikområdena får sina mål definierade, hämtar sin legitimitet och erhåller huvuddelen av sina resurser – alltså den nationella.

Den andra huvudprincipen är inriktad på samarbete mellan nationellt ansvariga politikområden, så kallad *tvärsektoriell samverkan*. I detta fall görs aktiva insatser i syfte att hitta bästa möjliga balans mellan olika politikområdets interna verksamhetsmål och de intressen som finns på den subnationella nivån genom olika försök till regional/lokal sektorsamordning. Tanken är här att föra samman sektorerna i politiken i ett mer sys-

⁷² Den här intressekonflikten brukar ofta i den offentliga debatten förenklas till ett rent sektoriseringsproblem. De mer grundläggande målkonflikter i politiken som detta hänger samman med tenderar därmed att försvinna i en allmän diskussion om olägenheterna med specialiseringen inom samhället, dvs att politiken blivit så uppsplittrat på olika specialistområden att helhetssynen - inte minst på den regionala och lokala nivån - inte längre kan upprätthållas (Tarchys 2005).

tematiskt samarbete kring territoriellt förankrade samhällsbehov, t ex ekonomisk eller befolkningsmässig utveckling av ett administrativt eller funktionellt avgränsat geografiskt område. Denna samverkan kring geografiskt definierade behov och målsättningar sker dock i grunden på sektorernas villkor.

Den tredje och sista metoden är en tydlig och systematiskt genomförd *fördelning av ansvaret för funktionella och territoriella intressen i politiken*. Detta sker som regel med hjälp av delegering av ansvaret för de samhällsfunktioner som har en stark förankring på den subnationella nivån, främst då till någon form av politiskt ansvariga regioner och lokalsamhällen. Spännvidden kan här vara stor: från ett begränsat service- och utvecklingsansvar för territoriet i fråga till en betydligt mer långtgående delegering där ett kvalificerat politiskt ansvar för denna typ av frågor (inkl. lagstiftning) anförtros autonoma regioner eller federala (del-) stater.⁷³ Samtidigt behåller staten ansvaret för de samhällssamhällsfunktioner som saknar uttalad geografisk profilering eller som bedöms sakna speciella behov på den subnationella nivån: utrikespolitik, övergripande skatte- och lagstiftningssystem samt mot enskilda individer, organisationer och företag orienterade riksomfattande stöd och regelverk m m.

Det finns dock ett i sammanhanget viktigt undantag från principen om koncentration av det statliga ansvaret till i huvudsak icke-territoriella politikområden. Den explicit formulerade regionala sammanhållningspolitik som tar sig uttryck i geografiskt öronmärkt resursomfördelning mellan olika delar av statsterritoriet hör nämligen – i den mån den alls förekommer⁷⁴ – nästan alltid undantagslöst till det centralstatliga ansvarsområdet.⁷⁵

Huvudpoängen är dock inte här hur långtgående delegeringen är utan snarare att den syftar till en tydlig fördelning av ansvaret för olika politikområden *med hänsyn till om de i huvudsak organiseras efter funktionella eller territoriella kriterier*. Att det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att hitta någon allmängiltig gränsdragningsprincip är inte heller avgörande. Det viktiga är att man genomgående strävar efter att dra upp så tydliga ansvarsgränser som möjligt och, inte minst, att mål och prioriteringar anpassas till ansvarsområdets huvudsakliga karaktär i termer av behov

⁷³ Ordet delegering är i detta sammanhang inte helt oproblematiskt. Politiska autonomier som är förankrade i internationella avtal, som t ex Åland, är egentligen inte ett resultat av delegering av suverän statlig makt. Det handlar här istället om en folkrättsligt grundad fördelning av politisk makt mellan moderstat och autonomi (Jääskinen 2003). Detta torde även gälla autonomier vilka är historiska kvarlevor av en tidigare och i grunden annan typ av statsstruktur som t ex Isle of Man, och för de stater som bildats genom ”delegering uppåt” till en ny federal nivå (Watts 1996, Larsson 2004).

⁷⁴ Observera att en del stater inom EU faktiskt inte alls bedriver den här typen av *explicit* nationell regionalpolitik. I dessa länder handhas detta politikområde därför primärt via EU's strukturfonder och har därmed i princip lyfts upp till den övernationella ansvarsnivån. Detta gäller typiskt nog framför allt i starkt federaliserade stater (som Belgien) samt riktigt små och territoriellt välintegrerade länder (som Luxemburg).

⁷⁵ Det är också värt att notera att vissa mer långtgående regionala autonomier (som t ex Färöarna, Isle of Man och Åland) ligger helt utanför de statliga regionalpolitiska stödsystemen och därför inte heller ingår i den nationella sammanhållningspolitiken. Däremot ingår t ex Åland (via egna program) i EU's övernationella strukturfondspolitik.

inom funktionellt avgränsade sektorer (på nationell nivå) alternativt territoriellt avgränsade utvecklingsbehov (på den subnationella nivån).

Det finns det få exempel på ett konsekvent genomförande av någon av dessa tre huvudprinciper för hanteringen av territorium och funktion i politiken. Istället är det olika varianter på – eller kombinationer av – dessa som gäller. För små och homogena stater tenderar tyngdpunkten att ligga på en nationellt övergripande (sektors-) politik. Behoven av en särskild utformad territoriell politik på den subnationella nivån är helt enkelt så små att det inte motiverar något annat. I den mån regionala överväganden alls förekommer hanteras de internt inom de berörda politikområdena eller i enstaka fall genom någon form av tvärspektoriell samverkan.⁷⁶

Motsatsen gäller för större och, framför allt, territoriellt och kulturellt mer komplexa stater.⁷⁷ Här har man som regel strävat efter en lösning där det bärande inslaget är ett försök till tydligt genomförd fördelning av ansvaret för de regionala frågorna (i vid mening) å den ena sidan och mer övergripande och funktionellt präglade samhällsbehov å den andra sidan. Detta har som regel skett genom någon form av delegering av statligt policyansvar till den subnationella nivån, alltså i enlighet med den sista av de ovan diskuterade principmodellerna. Gemensamt för dessa två ländergrupper är dock att samhällsorganisation och politiska ansvarsförhållanden på ett någorlunda tydligt sätt tar sin huvudsakliga utgångspunkt *antingen* i funktionellt definierade intressen på den nationella nivån *eller* i ett försök till olika grad av delegering av ansvaret för territoriella 'särbehov' till den subnationella regionala nivån.

Det finns dock en tredje grupp stater som inte riktigt passar in i någon av dessa två grova länderkategorier. Det handlar här om statsbildningar som är större och territoriellt mer komplexa än småstater som t ex Island och Estland, men som trots detta ändå betydligt mindre och/eller mer homogena än länder som t ex Spanien och Kanada. Typiska representanter för den här mellangruppen är flera av de nordiska länderna samt många av EU's under senare år nytillkomna medlemsstater.⁷⁸

⁷⁶ Goda exempel är här Irland, Portugal (exklusive Atlantöarna) och Luxemburg. För en kortfattad beskrivning av den här typen av stater och - i territoriellt avseende - starkt centralistiska policyupplägg, se t ex Cole & Cole (1994) och Lidström (2003).

⁷⁷ Illustrativa exempel är bl a Spanien, Tyskland, Storbritannien och Kanada. Att den territoriella/kulturella komplexiteten här ofta är viktigare än landets storlek i termer av yta och befolkning är det federala Belgien ett bra exempel på. Observera här att gruppen innehåller såväl renodlade federala stater (som t ex Kanada och Tyskland) och s.k. asymmetriska stater (som t ex Spanien och Storbritannien) där såväl graden av självstyrelse som utformningen av denna kan variera avsevärt mellan olika regioner i samma land. För en analys av viktiga likheter och skillnader mellan federala och asymmetriska statskick, se Larsson (2004). För en diskussion av ansvarsstrukturen denna typ av komplex statsbildningar, se t ex Watts (1996), DETER (2000), Gahi (2002) och Larsson (2004). För en aktuell kartläggning av de senaste årens förändringar (oavsett statsskick!) i den regionala nivåns ansvar inom EU-15, se European Policies Reserach Centre (2004).

⁷⁸ För en genomgång av den regionala nivån i de nya öst- och centraleuropeiska medlemsstaterna, se Gullberg (2003).

Karaktäristiskt för denna typ av stater är att de inte förankrat sitt sätt att hantera förhållandet mellan territorium och funktion i politiken i någon av de ovan diskuterade principmodellerna, utan istället tenderar att arbeta med parallella inslag från samtliga tre modeller – dock ofta med en viss förkärlek för olika försök med tvärsektorieell samverkan kring territoriella frågor. Det här betyder att dessa stater ofta – men inte nödvändigtvis alltid – brottas med större oklarheter i utformningen av den territoriellt inriktade politiken än de mer konsistenta förhållningssätt som representeras av de andra två länderkategorierna.

6.4 Regional utvecklingspolitik – men på sektorernas villkor

Sverige hör till den sistnämnda gruppen stater som saknar en tydlig och mer systematiskt genomförd ansats i hanteringen av förhållandet mellan territoriella och sektoriella intressen i politiken. Man har helt enkelt aldrig fullt ut gått in för någon av de ovan diskuterade möjliga förhållningssätten.

Situationen ser på många sätt rätt likartad ut i flera andra nordiska länder med liknande storlek och territoriell komplexitet (främst Norge och Finland), men också i mer svårplacerade särfall som t ex den engelska delen av Storbritannien.⁷⁹ Konsekvenserna för de territoriellt inriktade policyfrågorna verkar dock ha blivit särskilt påtagliga i Sverige. Huvudförklaringen torde vara de internationellt sett förhållandevis höga regionalpolitiska ambitionerna i kombination med en osedvanligt komplicerad struktur av överlappande – i bland även motstridigt utformade – modeller för fördelningen av det politiska ansvaret för sektoriella och territoriella behov i samhällsbygget.

Vissa inslag i den svenska politiken, särskilt beträffande det lokala och regionala servicebudet samt fysisk planering och byggande, har sålunda i huvudsak hanterats enligt principen om en rätt långtgående ansvarsdelegering till den subnationella nivån – i första hand då den kommunala. Samtidigt har centralmakten i allt väsentligt behållit kontrollen över regelverket för utformningen dessa verksamheter.⁸⁰ Detta har inneburit att nationella sektorintressen i realiteten förblivit överordnade de territoriella utvecklingsintressen på den regionala och lokala nivån som ju delegeringen av detta

⁷⁹ ”Storbritannien framstår /.../ som den /i Europa/ kanske märkligaste kombinationen av olika slag av centralstyre och självstyrande delar.” (Nergelius 2004, s. 50). Här har nämligen regionerna i den största - i realiteten statsbildande - landsdelen England i stort sett ställts utanför den delegering av statligt ansvar som skett till Skottland, Wales och Nordirland. De stora regionala skillnaderna i befolkningsstruktur och ekonomi inom England har dock inneburit att landsdelen brottas med liknande oklarheter i hur man på bästa skall utforma det politiska ansvaret för funktion och territorium som i Sverige. För en analys av den mycket komplicerade engelska ”regionproblematiken”, se t ex Jeffery & Mawson (2002), Tomaney (2002) och Morgan (2002).

⁸⁰ Som talande exempel kan nämnas att ett tjugotal nationella myndigheter i realiteten styr verksamheten inom grundskolan - trots att denna i formellt hänseende är ett exklusivt kommunalt ansvarsområde (Landahl 2004).

ansvar faktiskt syftade till att säkra. Resultatet är en besvärande osäkerhet inte bara om var det politiska ansvaret sist och slutligen ligger, utan även om vilka grundläggande prioriteringar som gäller: sektorbaserade nationella mål eller territoriellt baserade regionala och lokala målsättningar?

Praktiskt taget alla i någon mening ”tunga” politikområden är dock stadigt förankrade i nationellt baserad sektorspolitik. Trots delegeringen av ansvar till särskilt den lokala nivåns aktörer, är det alltså här den helt dominerande delen av såväl det politiska ansvaret som resurserna finns. Enligt en nyligen genomförd kartläggning handlar det om upp emot ett femtiotal politikområden som i stort sett täcker in alla de offentliga insatser som kan anses vara aktuella inom dagens samhälle.⁸¹ Politikens fokus är därmed nationella intressen så som dessa tar sig uttryck i de olika politikområdenas (sektorernas) interna utvecklingsbehov och prioriteringar. I den mån som territoriella behov alls uppmärksammas hanteras dessa som ett sektorinternt problem. Den regionala utvecklingspolitiken fungerar alltså som en sorts ”undantagsföreteelse” och inte som en integrerad del av en mer systematiskt upplagd politik med avseende på funktionella och territoriella behov i samhällsbyggandet.

Med tanke på sektorintressenas dominans är det föga överraskande att även modellen med sektorsamverkan som huvudsakligt medel för att uppnå bättre balans mellan funktionella och territoriella samhällsmål är aktuell i den svenska politiken. Sålunda har staten på den nationella (statsterritoriella) nivån definierat ett tiotal s.k. tvärgående politikområden såsom jämställdhet, miljöfrågor, tillväxt och liknande (Statskontoret och Ekonomistyrningsverket 2003, Statskontoret 2005). Som vi sett tidigare i denna rapport har det också gjorts flera försök att utgående från regionala behov samordna valda delar av den annars i huvudsak nationellt orienterade sektorspolitiken. Insatsernas *de facto*-beroende av självständiga och resursstarka sektorer gör det dock svårt att åstadkomma den prioritering av territoriellt fokuserade satsningar som politiken syftar till.

Ju närmare de territoriella utvecklingsfrågorna politikens fokus ligger, desto otydligare tenderar ansvarförhållandena att bli. Inom den uttalade regionala politiken i Sverige finner vi sålunda en komplicerad väv av (i) statlig territoriell politik via den regionaliserade statsmakten (länsstyrelsen), (ii) en starkt villkorad delegering av policyresurser och territoriellt utvecklingsansvar till regionala organ (självstyrande regioner, kommunförbund) samt (iii) olika kombinationer av dessa och andra politikupplägg (sektorsamordning, partnerskap m.m.). Den regionala politiken domineras med andra ord av företrädare för nationella sektorintressen, statsterritoriella sammanhållningsambitioner samt regionala och lokala utvecklingsbehov.⁸²

⁸¹ Se Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (2003).

⁸² Sveriges EU-medlemskap har som bekant via de gemensamma strukturfondsinsatserna ytterligare komplicerat av redan komplicerade ansvarsförhållandena inom den regionala politiken med en övernationell beslutsnivå.

De oklara ansvarsförhållandena begränsar möjligheterna till ett mer systematiskt genomtänkt och allmänt tillämpat förhållningssätt till hanteringen av territoriella intressen och behov i politiken.

Konklusionen är att *Sverige aldrig utvecklat en politisk tradition eller administrativ praxis som på ett tydligt sätt tar fasta på olikheterna i förutsättningarna för att arbeta med utvecklingsfrågor inom sektoriellt respektive territoriellt baserade politikområden.* Detta har i sin tur försämrat förutsättningarna för en tydligt utformad regional utvecklingspolitik. Resultatet har blivit att det är *aktörerna inom nationellt prioriterade politikområden (sektorer) som i allt väsentligt dikterar villkoren för den regionala utvecklingspolitiken* – trots den höga ambitions- och aktivitetsnivå som karaktäriserar detta i grunden tvärsektoriella politikområde.

6.5 Vad är politikens grundläggande ärende?

Med tanke på svårigheterna att utveckla en mer systematisk modell för hanteringen av förhållandet mellan territoriella och sektoriella behov i politiken är det knappast överraskande att svensk regionalpolitik alltid har haft flera olika mål, mer än ett ärende i politiken alltså. Dessa kan sammanfattas i ett ekonomiskt tillväxt- och ett regionalt utjämningsmål. Det förstnämnda målet definieras ofta i snävt ekonomiska termer (konkurrenskraft, sysselsättning och BNP per capita), men i bland också i betydligt bredare formulerade ambitioner om en ”hållbar” tillväxt. Vid närmare granskning visar det sig att det sistnämnda utjämningsmålet i realiteten omfattar ytterligare två olika ambitioner: ett mer renodlat regionalpolitiskt mål om ekonomiskt stöd till utsatta regioner och ett mer övergripande mål om socioekonomisk och politisk sammanhållning inom statsterritoriet som helhet.

Att samtidigt arbeta med flera ärenden inom ett och samma politikområde är inte okomplicerat, särskilt om målen i vissa avseenden är motstridiga. Med detta menas att en del mål kan vara svåra att uppnå utan att andra samtidigt blir svårare eller i värsta fall omöjliga att nå. Eftersom ekonomisk tillväxt och geografisk utjämning sällan går hand i hand är detta ett problem inom den regionala politiken. Orsaken är det inom regionalekonomisk forskning sedan lång tid tillbaka välkända faktum att tillväxten inom samhällsekonomi och näringsliv hänger nära samman med rumsliga omstrukturerings- och specialiseringsprocesser vilka i sin förlängning ofta medför en ojämn regional utveckling. Ekonomisk tillväxt förutsätter i vissa avseenden en ojämn regional utveckling. Det finns alltså en i politiken inbyggd potentiell konflikt mellan det önskvärda (ekonomisk tillväxt) och det oönskade (ojämn regional utveckling).

Motstridiga mål i politiken är i sig inget ovanligt, och sannolikt också i många fall oundvikligt (Statskontoret 2005). Om målkonflikterna lyfts fram och tydliggörs är det är dock möjligt att hantera dem på ett sätt som utvecklar politiken i en konstruktiv och, framför allt, mer realistisk riktning. Helt avgörande är då en *genomtänkt och tydlig prioritering* mellan de olika målen.

Detta kan ske på två sätt. Ett är att behandla det underordnade målet som en *restriktion* på förverkligandet av politikens huvudmål. Om tillväxten uppfattas som det prioriterade målet inom den regionala utvecklingspolitiken bör förverkligandet av detta ske inom ramen för ett visst minimum av regional balans. Tillväxstsatsningar som skapar obalanser utöver den accepterade nivån genomförs inte inom ramen för en i detta avseende konsistent regional utvecklingspolitik. Balansmålet fungerar därmed som en restriktion på tillväxtmålet. Om huvudmålet är regional balans snarare än tillväxt så gäller naturligtvis det omvända. De utjämnande insatserna går då före tillväxtinsatserna, men inom givna tillväxtrestriktioner. Insatser som får oacceptabla konsekvenser för tillväxten inom vissa regioner eller för landet som helhet undviks.

Det andra sättet är att dela upp det aktuella politikområdet i en del som (utan restriktioner) fokuserar politikens huvudmål, och en annan del som är inriktad på *kompensatoriska* insatser för att reducera politikens negativa konsekvenser inom andra målområden. I detta fall låter man inte konflikterna mellan olika mål fungera som en restriktion för förverkligandet av de mest prioriterade målen. Istället genomförs insatser i syfte att kompensera för politikens negativa konsekvenser för andra målsättningar. Eftersom den här typen av kompensatoriska satsningar ofta – men inte alltid – förläggs till andra politikområden (sektorer), bidrar de i viss mån till vad som brukar kallas sektoriseringen inom politiken. Medan ett politikområde fokuserar på vissa prioriterade mål, är ett annat upptaget av satsningar som åtminstone delvis är förorsakade av de negativa ”sidoeffekterna” av uppnådda mål inom det förstnämnda insatsområdet.⁸³

Inget av dessa två sätt att lyfta fram, tydliggöra och hantera policykonflikter är särskilt framträdande inom den regionala utvecklingspolitiken. Istället karaktäriseras den av en stark tendens att tona ner eller till och med bortse från mer djupgående målkonflikter genom att operera med:

- ett mycket brett formulerat tillväxtmål
- dubbla budskap om politikens egentliga ärende

⁸³ För en bred genomgång av denna och andra typer av sektoriseringsproblem inom politiken, se Statskontoret (2005). Man kan även tänka sig ett tredje sätt att förhålla sig till målkonflikter i politiken. Detta skulle i så fall vara att utan ambitioner om mellansektoriell målprioritering och kompensatoriska insatser helt enkelt låta de olika politikområdena fullt ut driva sina egna utifrån sektorns egna verksamhetsbehov väl motiverade målsättningar. Tanken skulle här vara att låta medborgarnas slutliga prioritering mellan olika mål avgöras i någon sorts myndighets- och sektorskonkurrens (i analogi med marknadsmässig verksamhet).

Den första punkten handlar om att tillväxtmålet getts en så bred utformning att de potentiella konflikterna med målet om regional utjämning mer eller mindre försvinner ur politikens synfält. Tillväxtmålet gäller ju samtliga regioner i hela landet. Så formulerat handlar det alltså om en utveckling av den regionala nivån som, åtminstone på ett retoriskt plan, kan sägas innefatta ett mål om långsiktig ekonomisk utjämning mellan landets olika delar. Det ena av politikens två huvudmål (tillväxten) görs med andra ord så brett att den även ser ut att omfatta det andra målet (utjämningen).⁸⁴

Den andra punkten gäller det faktum att den regionala politiken dras med ett besvärande inslag av ”dubbelhet” i hanteringen av sina två övergripande mål. Trots en tydligt uttalad fokusering på målet om ökad (långsiktigt hållbar⁸⁵) ekonomisk tillväxt, står det nämligen klart att även målet om en jämnare regional utveckling i högsta grad är levande i politiken. I själva verket finns det mycket som talar för att den regionala politiken här lider av en svårhanterlig klyfta mellan retorik och praktik. Medan dess retoriska figur är starkt fokuserad på tillväxten som politikens huvudproblem och överordnade mål, så är utformningen av den konkreta politiken i termer av tillgängliga resurser *de facto* fortsättningsvis starkt orienterad mot ojämn regional utveckling som huvudproblem.⁸⁶ Den här dubbelheten i den regionala politiken – ett mål prioriteras i retoriken, ett annat i praktiken – skapar osäkerhet om politikens egentliga ärende och förstärker tendensen att bortse från det faktum att regional tillväxt och regional likhet sällan går hand i hand.

Oklarheterna i hanteringen av politikens grundläggande problem och målsättningar *påverkar även dess strategiska uppläggning*. Breda och svårförenliga mål leder lätt till krav på ökad kraftsamling inom politiken. Tanken är att alla goda krafter skall samlas kring en gemensam insats bortom alla målkonflikter och andra oklarheter om politikens egentliga ärende. Kraftsamling på det strategiska planet antas alltså kompensera för otydligheter i problemformulering och övergripande målsättningar.

En oklar syn på politikens egentliga ärende gör det dock svårt, för att inte säga omöjligt, att veta vad man egentligen skall kraftsamla kring. Resultatet har blivit vad som skulle kunna kallas en omvänd tolkning av kraftsamlingen som övergripande policystrategi.

⁸⁴ En till synes motsatt trend som av och till märks i diskussionen kring den regionala politiken är ett försök till avgränsning av tillväxtmålet till ökad *regional konkurrenskraft*. Detta innebär dock inte någon ändring av tillväxtmålet (som ju antas främjas av den ökade konkurrenskraften) som sådant. Den i regionalpolitiska sammanhang ofta väl svepande och oprecisa användningen begreppet ”regional konkurrenskraft” har också rönt en hel del kritik (Kitson et al 2004, se även not 15).

⁸⁵ Hållbarhetskravet fungerar här närmast som en diffust formulerad och till sina konsekvenser rätt oklar restriktion på det ekonomiska tillväxtmålet.

⁸⁶ Detta gäller inte enbart den geografiska fördelningen av de tillgängliga resurserna vilka fortfarande i övervägande grad går till sedan gammalt etablerade stödregioner. Enligt en av Riksrevisionsverket nypublicerad granskning av den regionala politiken finns det nämligen även en betydande diskrepans mellan det så starkt betonade tillväxtmålet för den regionala politiken som helhet och den mer detaljerade utformningen av de konkreta stödinsatserna. Varken målformuleringarna eller de förordningar som reglerar de olika stödåtgärderna ”har fått någon tydligare inriktning mot att skapa tillväxt...” (Riksrevisionsverket 2005, s. 8).

Istället för att koncentrera ansvar och resurser för att uppnå tydligt prioriterade mål, så har kraftsamling inom den regionala politiken kommit att likställas med en strategi som går ut på att samla in och sjösätta så breda – och därmed också med avseende på verksamhet, traditioner och ansvar så diversifierade – koalitioner som möjligt. Det är alltså omfattning och bredd snarare än fokus och prioritering som karaktäriserar kraftsamlingsstrategin inom den regionala politiken. Den speciella utformningen av politikens strategiska uppläggning har även fått *konsekvenser för dess taktiska uppläggning och operativa genomförande*. En kraftsamling på bredden snarare än på djupet innebär nämligen just den typ av månghövdade och därmed också – som vi sett tidigare i denna rapport – rätt svårhanterliga partnerskap som är satta att genomföra politiken. Kraftsamlingsstrategin bidrar därmed till att underminera förutsättningarna för en taktisk koncentration av resurser och aktörer i politikens operativa genomförandeskede. En nära till hands liggande slutsats är att de ouppklarade frågetecknen kring den regionala politikens problemformulering och prioriterade mål *försvårat – för att inte säga omöjliggjort – det så viktiga steget från övergripande strategisk planering till politikens taktiska uppläggning och operativa genomförande*.

6.6 Ett nytt förhållningsätt

Frånvaron av en mer genomarbetad ansats i hanteringen av territoriella intressen i samhällsbyggandet i kombination med oklarheterna om vad som egentligen är politikens ärende torde alltså vara huvudorsaken till den ostrukturerade experimentverksamhet som sedan länge präglar den regionala politiken i Sverige. Efter decennier av experimenterande kvarstår oklarheterna om politikens mål, vilka som är de ansvariga aktörerna och vad som blev de faktiskt påvisbara resultaten.

Det är med andra ord inte bristande ambitioner eller kompetens hos de aktörer som till vardags arbetar med regionala frågor som är roten till problemen, utan ett mer djupgående systemfel i politiken. Som vi sett handlar problemet i själva verket om svårhanterliga oklarheter i politikens *grundläggande ansats* och *övergripande målprioriteringar*. Om huvudalternativen med avseende på dessa kombineras i en fyrfältsfigur framträder följande översiktsbild av de strategiska val som är helt avgörande för den regionala politikens utformning och sätt att fungera:

Figur 2 Strategiska val i den regionala politiken

| | | MÅLPRIORITERING | |
|---------------|--------------|-------------------|------------------|
| | | Utjämning/välfärd | Tillväxt/ekonomi |
| POLITIKANSATS | Territoriell | 1 | 2 |
| | Sektorieell | 3 | 4 |

En regional utvecklingspolitik med god kontakt mellan retorik (planering) och substans (genomförande) förutsätter tydliga prioriteringar med avseende på figurens fyra fält. *Man måste helt enkelt bestämma sig för om det är utjämning eller tillväxt som är politikens mest grundläggande ärende, och vilka territoriella respektive sektoriella ansatser som skall användas för att uppnå det prioriterade målet.*

Det är viktigt att betona behovet av medvetna och tydliga val i dessa avseenden. Det är nämligen samspelet mellan prioriterade mål och den valda ansatsen som i realiteten avgör politikens strategiska och taktiska förutsättningar. En politik bestående av en i huvudsak territoriellt förankrad ansats och med ett klart fokus på tillväxt och ekonomi (t ex regionala klustersatsningar i ruta 2 i figuren ovan) får sålunda med nödvändighet en annan utformning än en politik där målsättningen är social och välfärdsmässig utjämning genom i huvudsak sektorbaserade insatser (t ex generellt arbetsmarknadsstöd i ruta 3). I själva verket är det så att varje del i fyrfältsfiguren ovan genererar sina egna strategiska och taktiska förutsättningar för en operativt fungerande politik. "Positioneringen" i figuren får med andra ord avgörande betydelse för urvalet av lämpliga aktörer, fördelning av policyansvar och valet av huvudsaklig genomförandearna för politiken.

En mer genomtänkt position i spänningsfältet mellan tillväxt och utjämning respektive territoriella och sektoriella ansatser handlar därmed om att *introducera ett nytt och tydligare sätt att förhålla sig till de regionala frågorna i politiken*. Med tanke på de problem som framkommit i denna rapport står det klart att ambitionen bör vara att hitta de prioriteringar som gör det möjligt att *överbrygga klyftan mellan retorik och substans i den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken*.

7 En resultatorienterad regional tillväxtpolitik

7.1 En ny start

En känd före detta svensk statsminister påpekade en gång att ”politik är att vilja”. En politik utan vilja är med andra ord på förhand dömd att misslyckas. Den saknar de högt ställda ambitioner som krävs för att åstadkomma resultatorienterade offentliga insatser bortom den rena retorikens luftiga domäner. Att vilja är alltså en nödvändig förutsättning för all framgångsrik politik.

När detta väl är sagt, är det viktigt att konstatera att viljestyrka och höga ambitioner sällan i sig är tillräckliga för att säkra en framgångsrik politik. Den svenska regionala utvecklingspolitiken är en god illustration av detta. Det råder inget tvivel om dess förhållandevis höga ambitionsnivå. Man har verkligen velat åstadkomma förbättrade levnadsvillkor, bättre utvecklingsförutsättningar, fler jobb, ökade ekonomiska resurser och en jämnare fördelad utveckling av Sveriges regioner och lokalsamhällen. Och även om den explicit formulerade regionala politiken alltid rört sig med relativt små resurser, så har trots allt ändå rätt betydande belopp av offentliga medel (inkl. EUs strukturfonder) genom åren kunnat användas inom politikområdet. Den höga ambitionsnivån i kombination med tillflödet av resurser har möjliggjort den till synes ständigt pågående utvecklingen och omprövningen av politiken – en ”experimentverksamhet” som säkert bidragit till den kompetens och öppenhet för nya samarbetskonstellationer som karakteriserar dagens regionala utvecklings- och tillväxtpolitik.

Trots detta dras den regionala utvecklingspolitiken i dag med betydande problem. Den goda viljan och tillgängliga resurser för experimenterande och policyutveckling till trots, har politiken svårt att fullt ut ta steget från planering och retorik till en operativt fungerande och – framför allt – resultatriktad praktik. För att åstadkomma detta krävs mer än höga ambitioner och tillgång till skattemedel, nämligen *en klar problemformulering med tydligt prioriterade mål och en ansats som förmår hantera det känsliga förhållandet mellan territoriella och sektoriella intressen i samhällsbyggandet*.

Ingendera av de två sistnämnda förutsättningarna kan sägas vara uppnådda inom dagens regionala utvecklingspolitik. Svensk regional politik behöver därför något av en ny start. Resten av detta kapitel är ett försök att dra upp några riktlinjer för en sådan nystart i politiken. Kapitlet gör inte anspråk på att presentera ett genomarbetat alternativ till den nuvarande politiken. Syftet inskränker sig till att lyfta fram och argumentera för *fem viktiga förändringar* i utformningen av politiken som – allt annat lika – sannolikt skulle öka dess möjlighet att skapa det konkreta regionala tillväxtmervärde som den har som uttalat mål att främja.

7.2 Konsekvent prioritering av tillväxtmålet!

Grunden för en strategiskt såväl som taktiskt och operativt fungerande politik är en *klar problemuppfattning* som i sin tur leder fram till en *konsekvent målformulering*. Om målen är komplexa och/eller flera än ett, bör *tydliga prioriteringar* göras. En alltför svag ekonomisk tillväxt är det problem som åtminstone sedan mitten av 1990-talet getts högsta prioritet inom den regionala utvecklingspolitiken. Så långt ser det alltså ut som politiken åtminstone uppfyller kravet på en tydlig problemformulering.

Saken är dock inte fullt så enkel. Problemet med en ojämn geografisk utveckling där vissa regioner verkar hamna på efterkälken är fortfarande i högsta grad levande i den regionala politiken, även om detta nu uppfattas som en del av ett mer allmänt tillväxtproblem. Politikens mål har följaktligen formulerats som ökad tillväxt i alla regioner och på alla geografiska nivåer. En tydlig prioritering mellan tillväxt- och utjämningsmålet har därmed undvikits. Det är också oklart om de kvalifikationer i termer av socialt och miljömässigt hållbar utveckling som lyfts fram i målformuleringen i sig är prioriterade mål eller om de främst är att betrakta som någon form av restriktioner på det ekonomiska tillväxtmålet.

För att undvika de oklarheter om den regionala utvecklingspolitikens egentliga ärende som detta lett till *bör tillväxtproblemet nu – inte bara i ord utan också i konkret handling – lyftas fram som politikens enda tydligt prioriterade mål*. En politik med ambitionen att verkligen betyda något mer konkret för tillväxtförutsättningarna inom landets olika delar förutsätter alltså att man etablerar ett *tydligt fokus på ”tillväxtfältet”* i figur 3 nedan.

Figur 3 Tillväxten som prioriterat mål och politikens fokus

| | | MÅLPRIORITERING | |
|---------------|--------------|---|--|
| | | Utjämning/välfärd | Tillväxt/ekonomi |
| POLITIKANSATS | Territoriell | 1 (Kompensation, andra mål i politiken) | 2 Tillväxtpolitik (med restriktioner) |
| | Sektorieell | 3 | 4 |

Andra i sammanhanget aktuella och legitima målsättningar om regional utjämning, samt så kallad horisontella mål om ekologiskt, könsmissigt eller socialt hållbar utveckling, bör primärt betraktas som *restriktioner* på detta helt överskuggande mål – alternativt fungera som *fristående egna mål i politiken* vilka hanteras genom kompensatoriska eller andra typer av insatser inom härför mer lämpliga politikområden.

Om man väljer att betrakta dem som restriktioner på den tillväxtorienterade politiken bör de hanteras som sådana inom ramen för det markerade ”tillväxtfältet” i figuren ovan. Tillväxtsatsningarna får alltså inte utformas på ett sådant sätt att de går ut över dessa restriktioner. Om de däremot ses som egna mål i sig bör de hanteras genom kompensatoriska eller andra typer av satsningar utanför tillväxtpolitikens omedelbara domäner, alltså bland de övriga politikområden som kollektivt markeras genom den vänstra halvan i figuren ovan.

7.3 **Precisera tillväxtproblemet och välj rätt ansats!**

I den senaste regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02) slogs den tidigare regionalpolitiken samman med den bara något år tidigare etablerade regionala näringspolitiken (prop. 1997/98) till ett nytt politikområde, den regionala utvecklingspolitiken. Sammanslagningen förväntades förbättra förutsättningarna för regionala hänsyn i sektorspolitiken och resultera i en mer näringslivs- och tillväxtinriktad profil på de regionala insatserna.

Det finns dock ett problem i den nya ansatsen som tenderar att underminera förutsättningarna för en framgångsrik politik. Den nya regionala utvecklingspolitiken försöker nämligen på en och samma gång hantera territoriella och sektoriella utvecklingsbehov, och innehåller därtill parallella inslag av utjämnings- såväl som tillväxtpolitik.

Det prioriterade tillväxtproblem som politiken förväntas åtgärda består i själva verket av två tydligt urskiljbara och till sin karaktär rätt olika delar. Det *första tillväxtproblemet* handlar om svag ekonomi och arbetsmarknad i en stor mängd regioner och lokalsamhällen runt om i landet. Härtill kommer så ofta ett mer eller mindre suboptimalt utnyttjande av tillväxtförutsättningarna i de ekonomiskt mer expansiva regionerna. Problemet är territoriellt eftersom det tar sig uttryck i svag ekonomi eller dåligt utnyttjad tillväxtpotential inom enskilda regioner och lokalsamhällen runt om i landet.

Det andra problemet gäller en i förhållande till behoven för svag ekonomisk tillväxt på nationell nivå. Det saknar samma territoriella dimension som den förstnämnda tillväxtproblematiken i den meningen att den ekonomiska utvecklingen på nationell nivå som sådan inte är direkt kopplad till en bestämd typ av regional utveckling. En geografiskt smal grupp av regioner kan sålunda i vissa fall prestera samma eller bättre tillväxtresultat på nationella nivå som en geografiskt betydligt bredare tillväxtbas – och omvänt.

Även om det står klart att dessa två typer av tillväxtproblematik på många sätt hänger samman, så *förutsätter de ändå olika ansatser i politiken*. Det regionalt specifika tillväxtproblemet kräver sålunda territoriellt fokuserade struktur- och stimulansåtgärder. Det nationella tillväxtproblemet är däremot mer ägnat den typ av insatser som brukar höra hemma inom sektoriellt organiserade politikområden utan någon uttalad regional profil. Det gäller alltså att göra en åtskillnad mellan geografiskt avgränsade åtgärder av tillväxtfrämjande karaktär ute i landets många regioner – och en landsomfattande politik i syfte att främja näringslivets allmänna tillväxtförutsättningar i landet som helhet.

Ett andra avgörande steg i etableringen av en bättre fungerande *regional* utvecklingspolitik är därmed att *avgränsa insatserna till den del av "tillväxtfältet" i figuren ovan som bygger på en territoriell ansats*. Valet av huvudfokus och ansats för en på detta sätt tydligt avgränsad och väl fokuserad regional tillväxtpolitik illustreras i nedanstående figur:

Figur 4 En territoriell ansats i den regionala tillväxtpolitiken

| | | MÅLPRIORITERING | |
|---------------|--------------|-------------------|---|
| | | Utjämning/välfärd | Tillväxt/ekonomi |
| POLITIKANSATS | Territoriell | 1 | Regionalt baserad tillväxtpolitik (med restriktioner) |
| | Sektoriell | 3 | 4 |

En tydligt profilerad politik bör i första hand vara inriktad på stimulans- och strukturåtgärder inom de berörda regionerna, alltså *tillväxtfrämjande insatser för att utveckla den företagsnära regionala och lokala infrastrukturen*. Det här betyder framför allt satsningar på den regionala produktionsmiljön, på kommunikationsförhållandena samt främjandet av en utveckling av starka kluster-, kompetens- och innovationsmiljöer.⁸⁷

Den regionalt baserade tillväxtpolitiken bör däremot inte belastas med konkurrerande mål som är mer lämpade att hanteras inom ramen för andra politikområden och policyansatser. Detta gäller inte minst målet om regional utjämning, något vi skall

⁸⁷ För en mer utvecklad argumentation för samma typ av satsningar inom ramen för en regionalt baserad norsk näringspolitik, se Selstad (2005).

återkomma till. Det gäller även den typ av sektorspolitik som brukar hanteras likvärdigt över hela statsterritoriet och därmed inte lämnar något större utrymme för regionalt specifika insatser, t ex socialpolitik och generell tillväxtpolitik som exempelvis företagsbeskattning, handelspolitik eller övergripande FoU-infrastruktur.

7.4 Ersätt partnerskapet med ett målinriktat erfarenhetsutbyte!

Att den regionala tillväxtpolitiken ges en tydlig avgränsning i förhållande till andra ansatser och mål i politiken innebär dock inte att den är avsedd att fungera i någon sorts ”vakuum”. Tvärtom är den i högsta grad påverkad av, och i vissa fall även starkt beroende av, andra omgivande politikområden.

En viktig, för att inte säga helt oundgänglig, granne i politiken är sålunda den mot näringslivet riktade mer *generella* (icke-territoriella) delen av *tillväxtpolitiken* (se figur 5 nedan!). Åtgärderna här är många och hör av tradition hemma inom flera olika politikområden eller sektorer. Gemensamt är dock att det handlar om för näringsliv och företagande grundläggande insatser av strukturell eller stimulansinriktad karaktär. Typexempel i sammanhanget är bolags- och skattelagstiftningen, arbetsmarknadspolitiken, handelspolitiken (inkl. exportstöd), offentlig riskfinansiering samt delar av IT- och FoU-politiken.

Figur 5 Direkt och indirekt tillväxtstöd i politiken

| | | MÅLPRIORITERING | |
|---------------|--------------|--|---|
| | | Utjämnning/välfärd | Tillväxt/ekonomi |
| POLITIKANSATS | Territoriell | 1 | Regionalt baserad tillväxtpolitik |
| | Sektorieell | Generell välfärdspolitik (indirekt tillväxtstödande, t. ex. socialpolitik) | Generell tillväxtpolitik (direkt tillväxtstödande, t. ex. skattepolitik, bolagslagstiftning, FoU etc.) |

Om inte den här typen av grundläggande strukturpolitik fungerar på ett tillväxtstödande sätt, försätts den regionala utvecklingspolitiken i en svår situation – man tvingas så att

säga arbeta i uppförbacke. Den landsomfattande näringspolitiken är med andra ord en nödvändig förutsättning, ett direkt stöd, för en framgångsrik regional tillväxtpolitik.

Samtidigt står det klart att en väl fungerande regional tillväxtpolitik är en viktig faktor i en bredare, nationellt baserad, tillväxtpolitik. Det är ju här, i den konkreta ”regionala verkligheten”, som effekterna av de generella regelverken och satsningarna blir tydliga. *Ett vägval i politiken som tydliggör skillnaden i ansats och ansvarsförhållanden mellan dessa två typer av tillväxtpolitik skapar därmed förutsättningar för en annan sorts partnerskap än det som för närvarande bär upp den regionala utvecklingspolitiken.*

Ett tredje steg i riktning mot en bättre fungerande regionala utvecklingspolitik är därför att ersätta dagens månghövdade partnerskap med ett väl strukturerat och mer *mål-inriktat erfarenhetsutbyte mellan de två huvudsakliga tillväxtpolitiska insatsområdena*, nämligen den del av politiken som levererar tillväxtens mer allmänna rambetingelser och den del som arbetar med de konkreta tillväxtfrågorna ute i regionerna.

Ett i detta sammanhang mindre centralt politikområde är den *allmänna välfärdspolitik* som primärt är inriktad på enskilda individer eller grupper av individer oberoende av var i landet de hör hemma (se det nedre vänstra fältet i figur 5 ovan). Politiken har över lag ett utjämnande syfte och en sektorbaserad ansats. Typiska exempel är här delar av arbetsmarknadspolitiken, pensionssystemet, stora delar av sjukvården, den grundläggande utbildningspolitiken och andra liknande i grunden *individorienterade* utjämningsystem.

Det säger sig självt att brett verkande välfärdsordningar på nationell nivå inte har någon tydlig koppling till tillväxtpolitiken, vare sig i dess mer generella näringspolitiska eller i dess mer konkreta regionala tappning. Helt betydelselösa är de dock inte. Utan en fungerande allmän social- och arbetsmarknadspolitik och en över hela landet säkrad god sjukvård och utbildningsnivå⁸⁸ är det sålunda betydligt svårare, om än inte omöjligt, att bedriva en långsiktigt syftande regional tillväxtpolitik. Även i detta fall framstår alltså möjligheterna till ett målinriktat erfarenhetsutbyte som värdefulla – om än inte lika oundgängliga som i förhållande till den landsomfattande näringspolitiken.

⁸⁸ Observera att den i Sverige till den kommunala och regionala knutna primärsjukvården och allmänna utbildningen här helt faller utanför den regionala tillväxtpolitikens domäner, något som följer av den renodling och de vägval i den regionala politiken som rekommenderats ovan. Detta skall dock inte tolkas som att huvudmannaskapet för sjukvård och utbildning med nödvändighet inte hör hemma på regional/lokal nivå. Det finns ju även andra argument och kriterier för vad som är lämpligt att hantera på dessa geografiska nivåer än de som gäller för den tillväxtinriktade regionala utvecklingspolitiken, något som vi skall återkomma till i slutet av detta kapitel.

7.5 Avveckla de selektiva regionala stöden i deras nuvarande form!

Det finns ytterligare ett angränsande politikområde som bör uppmärksammas vid en mer genomgripande förnyelse av den regionala utvecklingspolitiken, nämligen det som i figur 6 nedan getts beteckningen (territoriell) *kompensationspolitik*.

Detta är ett inom den traditionella regionalpolitiken välbekant insatsområde – även om rubriksättningen inte är den allmänt vedertagna. Vi talar här om den typ av insatser som görs då annan politik (t ex tillväxtpolitiken) – eller samhällsutvecklingen i sig – anses skapa permanenta förlorare⁸⁹ bland landets regioner och lokalsamhällen. Politikens syfte är att utjämna alltför stora *geografiska* olikheter inom landet och därmed också bidra till att ”hålla samman Sverige”. Inom den traditionella regionalpolitiken har detta som regel gällt olika typer av regionalt avgränsade stöd som t ex nedsatt arbetsgivaravgift och regionala investerings- och sysselsättningsstöd, ofta i kombination med enstaka riktade statliga sektorsatsningar.

Figur 6 Territoriell utjämning vs. regional tillväxtpolitik

| | | MÅLPRIORITERING | |
|---------------|--------------|--|--|
| | | Utjämning/välfärd | Tillväxt/ekonomi |
| POLITIKANSATS | Territoriell | Kompensationspolitik (t. ex. regionala stöd och skatteutjämning) | Regionalt baserad tillväxtpolitik |
| | Sektorieell | 3 | 4 |

Den viktigaste uttalandet ”kompensationspolitiskt” syftande territoriella (till skillnad från de individorienterade utjämningssystemen) satsningen ligger dock helt utanför den explicita regionala politiken, nämligen skatteutjämningen mellan landets kommuner. Det kommunala skatteutjämningssystemet är betydligt mer omfattande och därmed också viktigare för den geografiska utjämningen i landet än summan av samtliga motsvarande insatser inom den regionala utvecklingspolitiken (Gorpe 2005).

⁸⁹ Många gånger dock även regionala problem av mer övergående men akut karaktär.

Den territoriella kompensationspolitik som det kommunala utjämningsystemet är ett så tydligt exempel på, har ett annat syfte⁹⁰ och bör därmed också – om den skall få åsyftad kraft och betydelse – utformas på ett annat sätt än de åtgärder som hör hemma inom en mer tillväxtinriktad regional politik. Medan den sistnämnda politikens huvudfokus rimligen bör vara olika typer av strukturella stimulansåtgärder i landets alla delar, ligger det sålunda i linje med utjämnings- och sammanhållningspolitikens mål att vara inriktad på offentliga resursöverföringar för att sänka vissa löpande kostnader och/eller stärka efterfrågan inom de ekonomiskt svagare delarna av landet. I den mån som tillväxtsyftande resurser ingår i befintliga regionala kompensations- och utjämningsystem (t ex delar av de regionala företagsstöden), bör dessa alltså så långt som möjligt göras tillgängliga för regionalt ansvariga aktörer i hela landet.⁹¹

Ett fjärde viktigt inslag i en utveckling av en bättre fokuserad regional tillväxtpolitik skulle därför vara att helt frikoppla de traditionellt utformade (kompensatoriska) regionalstöden från den nationella regionala utvecklingspolitiken. En sådan åtgärd skulle inte bara skapa ett bättre och tydligare fokus inom den regionala tillväxtpolitiken som sådan. Den skulle också möjliggöra en *tillväxtsatsning över hela landet* som inte riskerar att blandas samman med en politik vars främsta syfte är kompensatoriska insatser riktade mot vissa särskilt behövande landsdelar. I den mån som tillväxtsyftande insatser ingår i befintliga regionala kompensations- och utjämningsystem (t ex delar av de regionala företagsstöden), bör dessa så långt som möjligt göras tillgängliga för regionalt ansvariga aktörer i hela landet.

I själva verket finns det en hel del som talar för att man bör gå längre än så. De empiriskt påvisbara effekterna de regionalpolitiskt motiverade kompensationsstöden är helt enkelt så svaga att det är tveksamt om de fyller någon annan roll än som symbolisk manifestation av föreställningen om ”regional jämlikhet” över hela statsterritoriet. Även på teoretiska grunder är denna typ av stöd svåra att försvara som en integrerad del i en mer offensivt inriktad regional tillväxtpolitik. Den territoriella utjämnings- och sammanhållningspolitiken bör därför koncentreras till det mer verkningsfulla kommunala (och landstingskommunala) skatteutjämningsystemet – alternativt andra liknande men *från den regionala tillväxtpolitiken fristående* utjämningsystem.

⁹⁰ Att insatserna förutsätter samma territoriella ansats som den regionala tillväxtpolitiken får här inte skymma den betydligt mer grundläggande skillnaden i politikens syfte, något som dessvärre ofta varit fallet när man utformat den traditionella regionalpolitiken.

⁹¹ Den geografiska selektiviteten i gällande regelverk för de europeiska strukturfondernas verksamhet omöjliggör dock tillsvidare en sådan renodling och geografisk breddning av den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken i sin helhet. Rekommendationen är därför här att *så långt som möjligt sträva i denna riktning* - inte minst inom den nationellt kontrollerade delen av den regionala politiken. Se även diskussionen i nästa avsnitt kring den problematiska tendensen att betrakta strukturfondsmedlen som en form av traditionellt regionalt utjämningsstöd.

7.6 Begränsa antalet ansvariga aktörer!

Den regionala utvecklingspolitikens behov av ett sektorövergripande – och därmed också mer systemorienterat – synsätt kräver ett väl fokuserat ansvar med tydlig territoriell förankring. Dagens komplexa partnerskap i politiken måste alltså ges möjlighet att utvecklas till, alternativt ersättas av, en betydligt enklare och mer tydlig uppsättning ansvariga aktörer.

Hur skall detta då åstadkommas? Även i detta fall måste utgångspunkten för ansvarsfördelning och val av huvudaktörer vara politikens beroende av territoriella respektive sektoriella behov i samhällsutvecklingen. Det är därför möjligt att ännu en gång ta den ovan flitigt använda fyrfältsfiguren som utgångspunkt för diskussionen. Som framgår av figurerna 5 och 6 förutsätter en genomtänkt tillväxtpolitik territoriellt specifika åtgärder såväl som icke-territoriella insatser inom en rad närbesläktade men ändå rätt olika politikområden (sektorer). Tillväxtpolitiken bedrivs därmed i allt väsentligt på två olika arenor med i grunden olika behov och förutsättningar: den *nationella* respektive den *regionala* arenan.

Två tydligt urskiljbara arenor för politiken kan inte utan vidare översättas i två enväldigt ansvariga aktörer. På den nationella nivån tvingar funktionell specialisering mellan olika politikområden fram en sektorisering som gör att ansvaret tenderar att spridas på många händer – även om huvudmannen är en enda: staten. På den regionala nivån är sektoriseringsproblemet inte lika påtagligt, men här kompliceras bilden av avsaknaden av ett tydligt huvudmannaskap. Förutom en lång rad regionalt verksamma organ har vi även kopplingen till den lokala nivån med sina i sammanhanget viktiga men geografiskt splittrade kommunala aktörer. Härtill kommer EU-nivån som ytterligare en aktör med aktiviteter och kopplingar till den nationella så väl som den regionala nivån.

Det femte avgörande steget mot en – även på det operativa planet – väl fungerande regional utvecklings- och tillväxtpolitik är därför att *samla ansvaret för politiken på den regionala nivån under en hatt* samtidigt som *staten koncentrerar sin del av ansvaret till en tillväxtorienterad landsomfattande näringspolitik*.⁹²

Det är viktigt att understryka att detta handlar om en reduktion av antalet för tillväxtpolitiken *huvudansvariga* aktörer. Att det även är nödvändigt att involvera andra samarbetspartners i politiken står utom all tvivel. Kommuner, sektormyndigheter, näringsliv, EU-organ och intresseorganisationer måste även fortsättningsvis ha sin givna plats i politiken. Poängen är att antalet aktörer med det sammanhållande ansvaret för politiken reduceras till *en* företrädare för den nationella och *en* företrädare för den regionala nivån.

⁹² Vilket inte utesluter att statligt ansvar för vissa riksomfattande regionala målsättningar, uppföljningen av dessa samt det allmänna regelverket för de regionalt ansvariga aktörernas finansiering och sätt att arbeta.

Staten som den nationella nivåns oomstridda huvudman är både välbekant och tydlig, något som alltså inte kan sägas gälla för det regionala huvudmannaskapet. Det är dock viktigt att framhålla att det slutliga valet av konkret modell för ett tydligare regionalt huvudmannaskap *ur tillväxtpolitisk synpunkt* inte är avgörande. Om detta åstadkommes genom någon form av regionalt självstyre, utbyggda landsting, kommunal samverkan eller en koncentration av ansvaret på regional nivå till en kraftfull statlig länsstyrelse är i detta sammanhang en underordnad fråga.⁹³ Det avgörande är att koncentrera ansvar och befogenheter till ett regionalt organ *som har både möjlighet (legala/administrativa/finansiella resurser) och skyldighet att vid behov att sätta det egna territoriets utvecklings- och tillväxtförutsättningar framom enskilda sektorsintressen*. Först då skapas nämligen reella förutsättningar för en effektivt sammanhållen tillväxtpolitik på regional nivå.

Den samlade bilden av den statligt-regionala ansvarsstrukturen enligt ovan sammanfattas på ett förenklat sätt i figur 7:

Figur 7 Aktörer och ansvarsfördelning i politiken

| | | MÅLPRIORITERING | |
|---------------|--------------|--|--|
| | | Utjämning/välfärd | Tillväxt/ekonomi |
| POLITIKANSATS | Territoriell | Statsmakten — Kompensationspolitik | Regionalt ansvarig aktör — Regional tillväxtpolitik |
| | Sektorieell | Statsmakten — Allmän välfärdspolitik | Statsmakten — Tillväxtinriktad näringspolitik |

Som framgår av figuren ovan bör även det statliga huvudmannaskapet ses över och tydliggöras med avseende på sina olika roller. Den nationella näringspolitiken måste stramas upp och fokuseras kring åtgärder med en tydligt tillväxtfrämjande profil, alltså primärt sådana som riktar sig mot näringslivets allmänna expansions- och verksamhetsförutsättningar.

⁹³ Detta skall inte tolkas som att valet av modell är ointressant *ur tillväxtpolitisk synpunkt*. Det finns nämligen en rad andra faktorer som avgör de olika modellernas allmänna funktionsduglighet och därmed också deras förutsättningar att fungera i ett tillväxtpolitiskt sammanhang. Det är inte heller omöjligt att tänka sig en utveckling av delvis olika men ändå parallella modeller för utformningen av det regionala tillväxt- och utvecklingsansvaret, alltså en form av "asymmetrisk" lösning för den regionala nivåns roll i politiken.

Statens välfärdspolitiska insatser med inriktning på utjämning av enskilda individers (eller grupper av individer) sociala förhållanden är i detta sammanhang av mer sekundär betydelse och skall därför inte heller blandas samman med en tillväxtorienterad näringspolitik. Den territoriellt utjämnande ”kompensationspolitiken” i form av inte minst det kommunala skatteutjämningsystemet kan svårigen skötas annat än på den nationella nivån, och är därför också den ett statligt ansvar.⁹⁴

7.7 En tydligare och mer fokuserad politik – men med vilka resurser?

Vi har identifierat fem viktiga åtgärder för att omforma dagens regionala utvecklingspolitik i riktning mot en operativt bättre fungerande och därmed också mer resultatnriktad tillväxtpolitik. Genomgående teman har varit fokusering, tydlighet och ett mer samlat ansvar – inte minst på den regionala nivån. En viktig fråga är då *vilka resurser* som på detta sätt skall komma till en förhoppningsvis effektivare och mer målinriktad användning i den regionala tillväxtpolitiken?

När det gäller den nationella nivåns ansvar så är saken förhållandevis okomplicerad. Staten är den enda aktören av betydelse i sammanhanget, en aktör som dessutom kontrollerar de viktigaste resurserna i termer av lagstiftning och regelverk, sektorbaserad myndighetskompetens och, inte minst, skattefinansierade ekonomiska muskler. I vissa fall förstärks den statliga resursbasen även av EUs insatser inom olika politikområden av direkt eller indirekt betydelse för tillväxtfrågorna, t ex inom utbildnings- och forskningssektorn. För den nationella nivån är resursproblematiken alltså främst en fråga om att fördela och tydliggöra användningen av redan tillgängliga medel i enlighet med de ”tillväxtpolitiska roller” som statsmakten har ett tydligt ansvar för (se figur 7 i föregående avsnitt).

Annorlunda förhåller det sig med den regionala nivån. Här beror resurstillgången och kontrollen över denna ytterst på vilken modell för en mer sammanhållen och tydligt ansvarig tillväxtpolitisk aktör man väljer. Oavsett modell bör resurserna för de regionalt specifika tillväxtinsatserna i huvudsak tas fram av – och så lång som möjligt därför också kontrolleras av – den aktör som har det samlade regionala utvecklingsansvaret. Ett ansvar som bygger på utifrån kommande resurser ger helt enkelt aldrig samma tyngd i politiken som ett ansvar som bygger på användningen av egna knappa resurser.⁹⁵ Om man går in för någon form av självstyrda regioner med egen ekonomi

⁹⁴ Detta skulle naturligtvis även gälla för ett system med bibehållen territoriell utjämning via ett traditionellt utformad regionstöd - något som alltså inte här rekommenderas. Några goda skäl till att som i dag delvis låta detta uttryckligen nationella ansvar skötas via regionala ombud finns inte heller. Observera även att det åtminstone i princip är fullt möjligt att tänka sig att ansvaret för ett bibehållet regionalt kompensationsbidrag förläggs till EU-nivån.

⁹⁵ Gorpe (2005, s. 1) har uttryckt detta egentligen rätt självklara faktum på följande träffande sätt: ”Det regionala ansvaret att finansiera är betydligt mer sanningsenligt än det regionala ansvaret att kräva staten på pengar.”

och beskattningsrätt skall resurserna naturligtvis primärt tas här, och om det regionala ansvaret ges till en ”regionaliserad” kommunal aktör handlar det framför allt om dagens kommunala resurser osv.⁹⁶

En principiellt möjlig regional ansvarsmodell som *utgående från detta perspektiv* dock måste ifrågasättas, är ett genomgripande förstatligande av det samlade utvecklings- och tillväxtansvaret på den regionala nivån (via kraftfullt utbyggda statliga länsorgan). En sådan modell skulle nämligen försvara – om än inte helt utesluta – ett tydligt uttalat och från den nationella nivån klart separerat eget ansvar för de regionala tillväxtfrågorna.

En annan viktig fråga är den Europeiska unionens roll och ansvar i den regionala utvecklingspolitiken. Oberoende av vilken modell för det samlade regionala ansvaret som väljs står det klart att strukturfonderna kommer att ingå som en viktig del i den regionala tillväxtpolitiken.⁹⁷ De europeiska resurserna är i och för sig tänkta att hanteras på ett tillväxtpolitiskt offensivt sätt av ansvariga aktörer ute i de berörda regionerna, men i realiteten framstår de ändå lätt som utifrån kommande ”fria” pengar. Med tanke på att EU-medlen därtill ofta är riktade mot sedan gammalt etablerade stöd-områden, finns det därför en naturlig – men föga önskvärd – tendens att hantera dem som en form av kompensatoriska regionala stöd av traditionellt snitt. Problemet förvärras av det faktum att strukturfonderna genom sammanslagningar av olika mål och åtgärder ser att utvecklas på ett sätt som ytterligare kan komma att försvara en nödvändig framtida fokusering av politiken på de regionala tillväxtfrågorna.⁹⁸

Något enkelt recept för hur detta skall hanteras finns inte. Även i detta fall framstår dock kvalitén på det egna regionala ansvarstagandet som avgörande. Ju större kontroll över de egna resurserna – och därmed också över den i strukturfondssammanhang nödvändiga nationella medfinansieringen – desto bättre torde också förutsättningarna vara för en tillväxtinriktad och väl fungerande svensk strukturfondspolitik.

7.8 Politikens villkor

Resonemangen och förslagen i detta kapitel utgår från en sorts ”allt annat lika-perspektiv” i politiken. Detta betyder att ansvar och åtgärder antas kunna omformuleras och reformeras utan att detta i sin tur ger upphov till motsättningar och problem i politik och samhällsorganisation vilka är större än vinsterna med de genomförda för-

⁹⁶ Observera här att kommunernas av tradition starka ställning i den svenska samhällsorganisationen sannolikt skulle göra dem till viktiga lokala medspelare även i det fall huvudansvaret för politiken förläggs till någon form av mer kvalificerad regional självstyrelse.

⁹⁷ Detta dock under förutsättning att Sverige även i framtiden deltar i denna del av det europeiska samarbetet - något som med tanke på utvecklingen av Unionen i öst- och centraleuropa samt den svenska positionen i EUs budgetförhandlingar inte kan tas för givet.

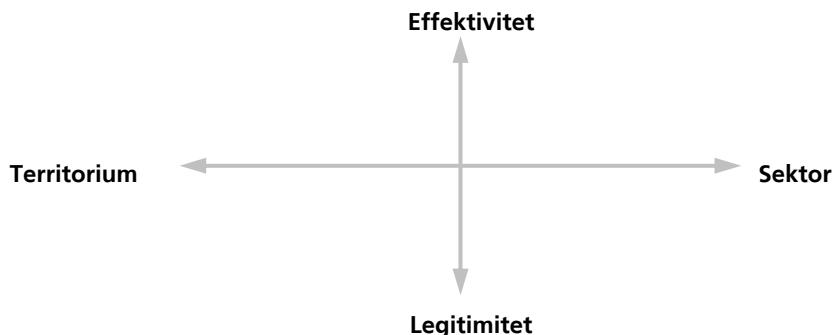
⁹⁸ Så har t ex de tidigare separata mål 3 (ett i huvudsak ”kompensatoriskt” program inriktat på arbetslösa, svaga grupper etc) och mål 4 (tillväxtorienterade åtgärder inriktat på småföretag, nyföretagande etc) programmen slagits samman till ett enda program som även innefattar de regionala utvecklings- och tillväxtfrågorna.

ändringarna. De föreslagna fem stegen mot en mer resultatorienterad regional utvecklingspolitik bör därför behandlas med viss försiktighet. Allt annat är nämligen sällan, om ens någonsin, lika i politiken.

Inte nog med att mer genomgripande förändringar i en sedan gammalt etablerad politik skapar sina egna vinnare och förlorare bland det myller av aktörer av olika slag som alltid befolkar ett politikområde. De får som regel också effekter inom andra politikområden. Politikens villkor bestäms alltså även av andra, för beslutsfattarna ofta betydligt tyngre, överväganden än den typ av rationalitetsargument som ovanstående analys och rekommendationer bygger på.

Det är därför inte möjligt att *enbart* utgående från en aldrig så väl avvägd balans mellan territoriella och sektoriella behov i samhällsbygget skapa en i alla avseenden rationellt utformad regional tillväxtpolitik. Rationaliteten i politiken har också en annan sida än den som handlar om renodlad effektivitet, nämligen den *demokratiska legitimiteten* i utövandet av offentlig makt. Förutsättningarna för varje mer genomgripande reform av den regionala politiken påverkas därför alltid i högsta grad av de rådande styrkeförhållandena inom det spänningsfält mellan effektivitet/legitimitet å den ena sidan och territorium/sektor å den andra, som schematiskt illustreras i figur 8 nedan:

Figur 8 Olika slag av rationalitet i politiken



Förslagen i denna rapport till förändringar i utformningen av fokus och ansvarsförhållanden i den regionala utvecklingspolitiken har i första hand tagit sin utgångspunkt i den form av "rationalitet" vars tyngdpunkt ligger i figurens övre del, alltså en ur *effektivitetssynpunkt* så väl avvägd "arbetsfördelning" som möjligt mellan territoriella och sektoriella förutsättningar för en operativt väl fungerande tillväxtpolitik. Det här behöver inte betyda att de är oförenliga med en utveckling som är mera förankrad i figurens nedre hälft.

En förändringsmodell som i första hand utgår från vad som är önskvärt (och möjligt) att åstadkomma med tanke på politikens djupare förankring och *legitimitet* bör förhoppningsvis ändå kunna ligga rätt nära ovanstående rekommendationer.

Poängen är dock att en sådan värdering utgående från ett legitimitetsperspektiv även måste göras, och att det sammanvägda resultatet i termer av politikens funktionsduglighet bör få avgöra dess slutliga utformning. De fem steg mot en mer resultat-inriktad och operativt väl fungerande politik som rekommenderats ovan, skall alltså ses som ett av de många inspel som måste till för att åstadkomma den nytändning i den regionala politiken som Sverige så väl behöver.

Referenser

- Aalbu, H., Hallin, G., Mariussen, Å. (1999): When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994 – 99. Stockholm: Nordregio R1999:3.
- Ahlsved, M., Eriksson, M. (1996): Länsbesök som regionalt strategiarbete. Stockholm: Nutek R1996:40.
- Aldskogius, G. (1992): Svensk regionalpolitik. Utveckling och framtid. Göteborg: Allmänna Förlaget.
- Aronsson, P. (1995): Regionernas roll i Sveriges historia. Östersund: ERU-Rapport 91.
- Bergström, F. (1998): Regional policy and convergence of real per capita income among Swedish counties. Stockholm: Stockholm School of Economics, Dept. of Economics.
- Bertell, E. (1983): Skattedistrikt och förvaltningsområden på Åland under tidigt 1500-tal. Mariehamn: Skrifter utgivna av Ålands kulturstiftelse XII.
- Braunerhjelm, P., Borgman, B. (2004): "Geographic Concentration, Entrepreneurship and Regional Growth: Evidence from Regional Data in Sweden, 1975 – 99." *Regional Studies*, Vol. 38.8.
- Clausewitz, C. (1832, 1968): *On War*. London: Penguin Group.
- Cole, J., Cole, F. (1994): *The Geography of the European Community*. London: Routledge.
- Cooper, R. (2004): *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic Books.
- Delors, J. (1995): "En europæisk dagsorden." *Nord Revy* No. 1/95.
- DETR (2000): *Regional Government in England. A Preliminary Review of Literature and Research Findings*. London: Local and Regional Government Research Unit, Department of the Environment, Transport and the Regions.
- EC-Commission (1985): "Speech by European Commission President Jacques Delors to the European Parliament." *EC Bulletin* No.3/4 (March).
- European Commission (2004): *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office of the Official Publication of the European Communities.

- Ehn, P. (1998): *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*. Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK). Stockholm: Regeringskansliet.
- Ehn, P. (2001): *Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*. Stockholm: Finansdepartementet Ds 2001:59.
- Eklund, K. (2000): "Svensk ekonomisk tillväxt: rekordår, stagnation – nya möjligheter?" Ingår i Södersten, B. (red.): *Marknad och politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Elander, I. (1978): *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionpolitik 1940 – 1972*. Stockholm: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia.
- European Policies Research Centre (2004): *Regional Policy in the Shadow of Reform: A Comparative Overview of Recent Policy Development*. Glasgow: EoRPA Paper 04/1.
- Fujita, M., Thisse, J-F. (2002): *Economics of Agglomeration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghai, Y. (2002): "Global Prospects of Autonomies." Ingår i Jansson, H., Salminen, J. (red.): *The Second Åland Island Question: Autonomy or Independence?* Mariehamn: Julius Sundblom Memorial Foundation.
- Gorpe, P. (2000): *Regionalpolitiken i praktiken. Ett länsperspektiv. Rapport 7 från regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87)*. Stockholm: Nordstedts.
- Gorpe, P. (2005): *Reflektioner*. Opublicerat PM, Stockholm 2005-05-02.
- Grahm, L. (1989): *Att välja regionalpolitik. Strukturförändring, kris och nyorientering i nordisk samhällsplanering*. Köpenhamn: NordREFO.
- Gullberg, T. (2003): "Identitetsregioner och regional identitet i de nya medlemsstaterna." Ingår i *Regionernas Europa. Belysning av den aktuella regiondebatten i Europa*. Hässleholm: Region Skåne och Västra Götalandsregionen.
- Hallin, G. (1995): *Struggle over Strategy. States, Localities, and Economic Restructuring in Sunderland and Uddevalla*. Uppsala: Geografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Hallin, G. (2000): "Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete – lösa förbindelser eller lösta problem?" Ingår i *Epokskifte och demokratiparadoxer – tre essayer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet.

- Hallin, G., Lindström, B. (1998): *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonderna och den territoriella utmaningen*. Östersund: Institutet för regional forskning Rapport 108.
- Helmfrid, S. (1999): *Bruk och missbruk av regionbegreppet. Något om regionindelningsproblem och -metoder*. Stockholm: Meddelanden från kultur-geografiska institutionen vid Stockholms universitet, Nr. B 18.
- ITPS (2003a): *Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier A2003:004.
- ITPS (2003b): *Ex ante-bedömning av de regionala tillväxtprogrammen. ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet*. Östersund.
- ITPS (2004a): *Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?* Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier A2004:011.
- ITPS (2004b): *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier A2004:009.
- ITPS (2004c): *Vad förklarar skillnader i tillväxt mellan svenska regioner?* Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier, kommande rapport.
- Jacobs, J. (1984): *Cities and the Wealth of nations. Principles of Economic Life*. New York: Vintage Books.
- Jansson, T. (1987): *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation. En konturteckning av 1800-talets Norden*. Uppsala: Studia Historica Upsaliensia 146.
- Jeffery, C., Mawson, J. (2002): "Beyond the White Paper on the English Regions." *Regional Studies*, Vol. 36, No. 7.
- Jensen-Butler, C. (2005): "Strukturbrud i den danske regionaløkonomiske udvikling?" *AKF-nyt*, Særnummer, maj 2005.
- Johansson, H., Kaspersson, E. (2004): *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?* Lund: Livsmedelsekonomiska institutet.
- Jääskinen, N. (2003): "The Case of Åland Islands – Regional Autonomy vs. European Union of States." Oxford: Papper presenterat på konferensen *The role of regions and sub-national units in the European Union*, April 28, 2003.

- Kitson, M., Martin, R., Tyler, P. (2004): "Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?" *Regional Studies*, Vol. 38, No. 9.
- Kristensson, F. (1967): *Människor, företag och regioner. En strukturekonomisk analys*. Stockholm: EFI och Almqvist & Wiksell
- Köhlmark, J. (2004): "Tillväxt, tillväxt och tillväxt! En sammanfattning av debatten om tillväxt." Ingår i *Tillväxtskrift 2004*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Landhal, J. (2004): "Uppdrag – lös den regionala röran." Ingår i *Lokal och regional demokrati i Norden*. Göteborg: Västra Götalandsregionen och Region Skåne.
- Larsson, T. (2004): "Asymmetriska statsskicks möjligheter och gränser." Papper till konferensen *Låt självstyret variera med förutsättningarna!* Oktober 14, 2004.
- Lemne, M., Strömberg, I. (2003): *Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstinget under 30 år*. Stockholm: PM till Ansvarskommittén.
- Lewin, L. (1970): *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Liddell-Hart, B. H. (1968): *Strategy: The Indirect Approach*. London: Faber & Faber.
- Lidström, A. (2003): "EU's medlemsländer och utvecklingstendenser." Ingår i *Regionernas Europa. Belysning av den aktuella regiondebatten i Europa*. Hässleholm: Region Skåne och Västra Götalandsregionen.
- Lindström, B., Nilsson, J-E. (1996): *Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context. The Cases of Finland and Sweden*. Stockholm/Köpenhamn: NordREFO R1995:5.
- Lindström, B. (1996): *Regional Policy and Territorial Supremacy*. Stockholm/Köpenhamn: NordREFO R1996:2.
- Lindström, B. (1997): *Regionalpolitiken i stöpsleven. Perspektiv på regional utveckling och politik i Norden*. Stockholm/Köpenhamn: NordREFO R1997:7.
- Lindström, B. (1999): "Towards a Post-Sovereign Political landscape?" Ingår i Petersen, H, Poppel, B. (eds.): *Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic*. Aldershot: Ashgate.
- Lindström, B. (2000): "The Northern Dimension: Nordic Regional Policy in a Brave New World." *Built Environment*, Vol. 26, No. 1
- Malmberg, A. (2002): *Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling – begrepps-diskussion och forskningsöversikt*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier A2002:8.

- Malmberg, K. (1995): *En regionalpolitik för hela Sverige*. Anförande vid SIR/ERU-seminarium i Östersund den 23–24 oktober 1995.
- Martin, P. (2000): "The Role of Public Policy in the Proces of Regional Convegence." *European Investemnt Bank Papers*, Vol .5, No. 2.
- Michie, R., Fitzgerald, R (1997): "The Evolution of Structural Funds." Ingår i Bachtler, J., Toruk, I. (ed.): *The Coherence og EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. Gateshead: Athenaeum Press.
- Morgan, K. (2002): "The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation." *Regional Studies*, Vol. 36, No. 7.
- Nergelius, J. (2004): "Regioner med lagstiftningskompetens." Papper till konferensen *Låt självstyret variera med förutsättningarna!* Oktober 14, 2004.
- Niklasson, L. (2004): *Regionala tillväxtavtal – Ny politik på vetenskaplig grund*. Stockholm: KTH Infrastruktur.
- Nilsson, J-E. (1993): *En tillväxtfrämjande regionalpolitik*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, DS 1993:78.
- Nilsson, J-E. (1996): "Från plan för framtiden till hantering av samtiden" Ingår i *Poste Restante. En avslutningsbok*. Red. Olsson, G. Stockholm: Nordplan
- Nilsson, J-E. (2004): "Tillväxtpolitik som alternativ till tillväxt." Ingår i *Tio tankar om tillväxt*. Stockholm: Svenska kommunförbundet/Svenska landstingsförbundet.
- Norberg, H. (1999): *Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande*. Stockholm: Finansdepartementet Ds 1999.50.
- Nordisk Familjebok. (1911): *Konversationslexikon och realencyklopedi*. Vol. 14. Stockholm: Nordisk Familjeboks Aktiebolag.
- Nutek (2004a): *Starka regioner. För ökad konkurrenskraft och välfärd*. Stockholm.
- Nutek (2004b) *Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete*. Delrapport 1. Stockholm.
- Nutek (2004c): *Regionala utvecklingsprogram, ett metodutvecklingsarbete. Presentation av uppdraget och deltagarna*. Stockholm.
- Nutek (2004d): *Näringspolitik för hållbar tillväxt*. Stockholm: 2004-01-22
- Nutek, Vinnova, Invest in Sweden Agency (2004): *Vår syn på tillväxt! En grund för en tillväxtorienterad näringspolitisk strategi*. Stockholm: ISA/Nutek/Vinnova.

- Näringsdepartementet (2002a): *Riktlinjer för regionala tillväxtprogram*. Bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14, nr II 12. Stockholm: Regeringskansliet N2002/10715/RUT.
- Näringsdepartementet (2002b): *Rapport om tillväxtavtalen. Andra året*. Stockholm: Regeringskansliet, DS 2002:34.
- Näringsdepartementet (2004a): *Målet är hållbar tillväxt. Lokala och regionala processer och samarbeten*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Näringsdepartementet (2004b): *Rapport om tillväxtavtalen. Fjärde året. Uppföljning av regionala tillväxtavtal och arbetet med regionala tillväxtprogram 2003*. Stockholm: Regeringskansliet, Enheten för regional utveckling och turism PM 2004-08-09.
- Näslund, M., Persson, S. (1972): *Regionalpolitik – i går, i dag, i morgon*. Stockholm: Nordstedt & Söner.
- Persson, G. (1997): *Den som är satt i skuld är icke fri*. Uddevalla: Atlas.
- Persson, J. (1997): "Convergence across the Swedish counties 1911 – 1993." *European Economic Review*, Vol. 41, pp. 1835–52.
- Pierre, J. (2004): *"En samlad tillväxtpolitik?"* Tillväxtpolitisk utblick, Nr 3, ITPS, December 2004.
- Pike, A., Tomaney, J. (2004): "Guest editorial: Subnational governance and economic and social development." *Environment and Planning A*, Vol. 36, pp. 2091–2096.
- Ramfelt, L. (1993): *Det regionala utvecklingskomplexet*. Stockholm: Nutek R 1993:8.
- Ramfelt, L. (1995): *Framtidens tudelade regionalpolitik*. Stockholm/Köpenhamn: NordREFO WP 1995:4.
- Ramfelt, L. (1996): *Regionalpolitiska hänsyn i sektorspolitiken*. Stockholm/Köpenhamn: NordREFO WP 1996:6.
- Ramfelt, L. (1997a): *Nordiska strategier för regional utveckling – finns de?* Stockholm/Köpenhamn: NordREFO R1997:1.
- Ramfelt, L. (1997b): *Mot ett nytt förhållningssätt i regionalpolitiken*. Bilaga 6 till REKO-STAT-utredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1997:13
- RCU (2003): *Regional Co-ordination Unit and Government Office Network. Corporate plan 2003 – 2004*. London: Office of the Deputy Prime Minister.

- Regeringens proposition (1996): *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansieringen m.m.* Stockholm: Prop. 1995/96:222.
- Regeringens proposition (1998): *Regional tillväxt – för arbete och välfärd.* Stockholm: Prop. 1997/98:62.
- Regeringens proposition (2001): *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.* Stockholm: Prop. 2001/02:4.
- Regeringens proposition (2001): *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.* Stockholm: Prop. 2001/02:7.
- Riksrevisionsverket (2005): *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?* Stockholm: RiR 2005:6.
- Rodriguez-Pose, A., Gill, N. (2004): "Is there a global link between regional disparities and devolution?" *Environment and Planning A*, Vol. 36, pp. 2097–2117.
- Schumpeter, J. A. (1911, 1934): *Theory of Economic Development.* Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Schön, L. (2000): "Tillväxt och omvandling i svensk ekonomi." Ingår i Södersten, B. (red.): *Marknad och politik.* Stockholm: SNS Förlag.
- Selstad, T. (2005): "Regioner og funksjoner". Ingår i Knudsen, J.P. (red.): *Sterke regioner – Forskning og reform.* bergen: Fagbokforlaget.
- Smith, A. (1776, 1979): *The wealth of Nations.* Harmondsworth: Penguin Books Ltd.
- SOU (1968): *Förvaltning och folkstyre.* Stockholm: Statens offentliga utredningar 1968:47.
- SOU (1984): *Regional utveckling och mellanregional utjämning.* Stockholm: Statens offentliga utredningar 1984:74.
- SOU (1995): *Regional framtid.* Regionberedningens slutbetänkande. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1995:27.
- SOU (1997): *Regionpolitik för hela Sverige.* Stockholm: Statens offentliga utredningar 1997:13.
- SOU (1998a): *Greppet – att vända en regions utveckling.* Rapport från den s.k. 'Söderhamnskommittén'. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1998:89.
- SOU (1998b): *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion.* Delbetänkande av den parlamentariska regionkommittén. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1998:166.

- SOU (2000a): *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*. Stockholm: Statens offentliga utredningar 2000:87.
- SOU (2000b): *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK). Stockholm: Statens offentliga utredningar 2000:85.
- SOU (2003): *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande från Ansvarskommittén. Stockholm: Statens offentliga utredningar 2003:123.
- SOU (2004a): *Inlandet har möjligheter*. Slutbetänkande av Inlandsdelegationen. Stockholm: Statens offentliga utredningar 2004:135.
- SOU (2004b): *Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv*. Slutbetänkande av Tillväxtdelegationen. Stockholm: Statens offentliga utredningar 2004:126.
- Statskontoret (1974): *Statsförvaltningen planerar. Aktörer, rollfördelning, samverkansformer*. Stockholm.
- Statskontoret (2001): Samverkan 6.1. *Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan*. Stockholm: Rapport 2001:01.
- Statskontoret (2004a): *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland*. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande? Stockholm: Rapport 2004:32.
- Statskontoret (2004b): *Det nya Arbetsmarknadsverket*. Stockholm: Rapport 2004:16.
- Statskontoret (2005): *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Stockholm: Rapport 2005:3.
- Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (2003): *Att styra med generella krav i staten. Ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Statens kvalitets- och konkurrensråd.
- Strömqvist, U. (1998): *Regioner, handel och tillväxt. Marknadskunskap för Stockholmsregionen*. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret R 1998:6.
- Sällvin, H-O. (2005): *Regionalpolitiska propositioner 1964 – 2002*. Opublicerat PM. Stockholm: Näringsdepartementet, enheten för regional utveckling och turism.
- Tallberg, P. (2005, red): *Självstyrelse på regional och lokal nivå*. Hässleholm: Region Skåne och Västra Götalandsregionen.
- Tarschys, D. (2000): *Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik*. Stockholm: Finansdepartementet Ds 2000:60.

- Tarchys, D. (2005): *Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning*. Bilaga till Statskontoret (2005).
- Tomaney, J. (2002): "The Evolution of Regionalism in England." *Regional Studies*, Vol. 36, No. 7.
- Törnqvist, G. (1997): *Människa, teknik och territorium*. Stockholm/Köpenhamn: NordREFO R 1997:4.
- Watts, R. L. (1996): *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Wennås, O. (1995): *Den regionala förvaltningen – debatt och reformer i ett idé- och intresseperspektiv*. Bilaga 4 till Regionberedningens slutbetänkande. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1995:27.
- Westerdahl, S. (2005): "All vår början bliver svår". *Regionalt Utvecklingsprogram (RUP). Bakgrund, forskningsansats och arbetet i Jämtland 2004*. Östersund: Arbetslivsinstitutet, arbetslivsrapport 2005:2.
- Westholm, E. (2004): "År 2015 – Supersverige med 6–8 regioner?" *Framtider*, nr. 4/2004.
- Westlund, H. (1994): "Är regional koncentration nödvändig för ekonomisk tillväxt?" Ingår i *Framtidens regional politik kräver nya grepp. 13 författare diskuterar framtidens regionala politik*. Östersund: Institutet för regional forskning, Rapport 82.
- Wikström, L. (2004): 'Tankepapper' Opublicerat PM, Östersund 2004-12-22.
- Wildavsky, A. (1993): "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing." *Policy Science*, Nr. 4.

Bilaga: Projektgrupper och intervjuade personer

Projektgrupp inom Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)

Kent Eliasson, Analytiker

Göran Hallin, Planeringschef

Edgar Iglesias, Analytiker

Anne Kolmodin, Analytiker

Lars Wikström, Analytiker Nutek

Sture Öberg, Generaldirektör

Extern referensgrupp

Klas Danerlöv, Projektledare, Sveriges Kommuner och Landsting

Jan Edling, Utredare, LO

Hans Hanecke, Näringslivschef, Region Skåne

Staffan Larsson, Avdelningschef, Nutek Analys

Ivar Lidström, Chef för sektor näringsliv, Länsstyrelsen i Norrbotten

Lars Niklasson, Avdelningsdirektör vid Statskontoret

Jörgen Olsson, Sekreterare vid Ansvarskommittén

Intervjuade personer

Martin Andrae, Direktör vid Region Halland, tidigare politisk rådgivare till inrikes- och regionalminister Jörgen Andersson

Christer Christensson, Sakkunnig, Näringsdepartementet

Klas Danerlöv, Projektledare, Sveriges Kommuner och Landsting

Peter Ehn, Ämnesråd, Finansdepartementet. Även sakkunnig i Ansvarskommittén, tidigare sakkunring i PARK-kommittén

Kent Eliasson, Analytiker, ITPS

Anders Elmevik, Utredare, Sveriges Kommuner och Landsting

Peter Gorpe, Konsult. Tidigare utvecklingsdirektör vid Stockholms länsstyrelse och Statskontoret

Göran Hallin, Planeringschef, ITPS

Håkan Hellstrand, Utredare, Sveriges Kommuner och Landsting

Edgar Iglesias, Analytiker, ITPS

Anne Kolmodin, Analytiker, ITPS

Lars Niklasson, Avdelningsdirektör vid Statskontoret

Lars Stenström, Handläggare, näringsdepartementet

Anders Sundström, VD för Folksam, tidigare näringsminister

Lars Wikström, Analytiker, Nutek

Sture Öberg, Generaldirektör, ITPS

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdraget att bidra till en klokare tillväxtpolitik i Sverige. ITPS förser främst Regeringskansliet, riksdagens ledamöter samt andra statliga myndigheter med underlag i form av statistik, utvärderingar och analyser inom näringspolitikens och den regionala utvecklingspolitikens områden.

En klok tillväxtpolitik grundar sig på:

- Statistik och analyser av näringslivets struktur och dynamik – för att få en aktuell och relevant bild av hot och möjligheter.
- Utvärderingar av resultat och effekter av politiska åtgärder och program – för att lära av genomförda insatser.
- Omvärldsanalyser för att blicka utåt och framåt – vilka är framtidens frågor på den svenska tillväxtpolitikens agenda?

Att förmedla detta underlag är ITPS uppgift.

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