

Global konkurrenskraft, välfärd och regional kraftsamling

VINSTER OCH UTMANINGAR MED STORA REGIONER

Förord

Sveriges välfärdssystem vilar ytterst på den skattekraft som ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv ger. Konkurrenskraften rör hela det svenska samhället med en offentlig sektor som möjliggör kompetensförsörjning, forskning och infrastruktur.

SKL har beställt den här rapporten för att belysa sambandet mellan regional utveckling och ett internationellt konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. Rapportens författare tar avstamp i vilka vinster och utmaningar som större regioner kan innebära utifrån den globala konkurrenskraften och svenska välfärden.

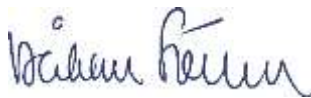
Fyra delar ingår i rapporten:

- Sambandet mellan ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett utvecklat välfärd
- Globaliseringen och dess krav på svenskt näringsliv
- Regionalisering som ett sätt att skapa långsiktig global konkurrenskraft
- Planeringsutmaningar för kommande stora regioner

Rapporten är skriven av ekonomie doktor Dan Hjalmarsson, tidigare generaldirektör på Myndigheten för tillväxtanalys. Författaren ansvarar för innehållet i rapporten.

Det är SKL:s förhoppning att rapporten ska ge underlag i de fortsatta diskussionerna kring Indelningskommitténs uppdrag att föreslå en ny indelning av Sveriges län och landsting. Avsikten är att den nya indelningen med väsentligt färre regioner än i dag ska vara genomförd i hela landet senast 2023.

Stockholm i februari 2016



Håkan Sörman, VD

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	5
Det ömsesidiga sambandet mellan ett konkurrenskraftigt näringsliv och den svenska välfärden	6
Den goda cirkeln	6
Globaliseringens kännetecken	7
Goda villkor för företagen – en förutsättning för välfärden	9
Stora dynamiska regionala arbetsmarknader – ett första steg mot ökad konkurrenskraft och skattekraft	10
Varför är stora arbetsmarknader bättre – en summering av OECD-studier	12
Svenska funktionella arbetsmarknader är mycket små i ett globalt perspektiv ..	13
Regionalisering för stärkt konkurrenskraft i hela landet	15
Utan regionalisering – sannolikt att storstäderna expanderar	15
Argument A: att få planeringsmakt gentemot omvärlden	16
Argument B: Inomregional planeringsförmåga	17
Argument C: Regional överbyggnad av nationella planeringsstuprör	18
Att kombinera storlek, avstånd och identitet	19
Planering för fungerande storregioner	21
Det är i praktiken det blir svårt	22
Kompetensförsörjning – tillgång till välutbildad personal	24
Tillgång till forskning	24
Infrastruktur	25
Regional utveckling - närings- och innovations politik	26
Till sist	28
Urval av tryckta källor	29

Sammanfattning

Rapporten ”Global konkurrenskraft, välfärd och regional kraftsamling” lyfter fram regionstorlekens betydelse för ett växande näringsliv och långsiktig planering. En väl fungerande offentlig sektor och ett konkurrenskraftigt näringsliv är beroende av varandra.

Företagen behöver å sin sida kompetens, forskning, god infrastruktur och en effektiv närings- och innovationspolitik. När de behoven tillfredsställs kan företagen växa och därmed generera intäkter till den offentliga verksamheten. Den offentliga sektorn är å sin sida beroende av skatteintäkter för att utveckla den kommunala servicen med allt ifrån skola, forskning, vård, omsorg till kultur och infrastruktur.

Nära hälften av alla som arbetar i det privata svenska näringslivet gör det på företag som är verksamma både i Sverige och utomlands. Det svenska näringslivet behöver därför ses i ett globalt perspektiv. Storleken på arbetsmarknaden får betydelse för regionens konkurrens- och skattekraft då de multinationella företagen väljer att verka i de svenska regioner som kan erbjuda de mest dynamiska arbetsmarknaderna. Detta visar sig också i att de tre storstadsregionerna – med stora funktionella arbetsmarknader – sedan länge expanderar och utvecklas, medan det är svårare för övriga delar av Sverige att klara konkurrensen.

En ny indelning i stora regioner kan ge funktionella arbetsmarknader i alla delar av landet.

Slutsatsen grundar sig på att:

- större regioner med ett större befolkningsunderlag kan bättre tillfredsställa och formera behovet av resurser och aktiviteter. Storleken ger också möjligheter till sammanhållna administrativa resurser.
- en resursstark region kan planera mer effektivt utifrån sina speciella förutsättningar för till exempel geografiska avstånd, boendemönster och naturresurser.
- en samlad regional struktur kan överbrygga stuprör i den nationella planeringen. Samordningen sker idag i hög grad på den primärkommunala nivån, men skulle också kunna göras även på regional nivå. En regional samordning med en flernivåstyrning skulle bilda en effektiv enhet för kompetensförsörjning, tillgång till forskning, utformningen av infrastrukturen och genomförandet av närings- och innovationspolitiken.

Det ömsesidiga sambandet mellan ett konkurrenskraftigt näringsliv och den svenska välfärden

Sverige tillhör ett av världens rikaste länder med ett väl utbyggt välfärdssystem, som i hög grad vilar på den skattekraft som en internationellt konkurrenskraftig företagssektor ger. Hälften av allt som produceras – av bruttonationalprodukten – säljs till utlandet. Och hälften av det som konsumeras (direkt eller som in-satsvaror i produktionen) kommer från andra länder. Man kan något förenklat säga att Sveriges välfärd i hög grad byggs genom ett framgångsrikt ”köpande och säljande” över nationsgränser.

Internationaliseringen rör dock inte bara företagen. Den rör hela det svenska samhället, med de institutioner och strukturer som möjliggör företagens verksamhet; som till exempel en bra kompetensförsörjning, närhet till en god forskning och infrastruktur tillsammans med effektiva närings- och innovationspolitiska insatser. Utan dessa förutsättningar kan företagen komma att uppleva att de inte har tillgång till det man behöver för att vara konkurrenskraftiga och därmed välja andra lokaliseringar eller avstå från investeringar. Avveckling eller utebliven etablering eller expansion skulle i sin tur innebära att den skattebas som behövs för att betala välfärden krymper.

Den goda cirkeln

Sambanden är ömsesidiga. Företagen behöver utbildad arbetskraft, tillgång till forskning, transportsystem och mycket annat som den offentliga sektorn tillhandahåller. I gengäld genererar företagen jobb och skatter som betalar den offentliga verksamheten. Här uppkommer i bästa fall positiva spiraler. När företagen är lönsamma och sysselsättningen stiger ökar också skatteintäkterna. Och med ökade skatteintäkter ges bättre förutsättningarna för skola, forskning, vård, omsorg, kultur, infrastruktur och annat. Detta gynnar i sin tur företagandet som då får bättre förutsättningar för utveckling.

Figur 1: Sambandet lönsamma företag och skattekraft



Detta är naturligtvis en stark förenkling av sambanden, men ger en viktig principiell förståelse för betydelsen av ett effektivt samspel mellan det privata näringslivet och den offentliga sektorn. Den ger också en ingång till det följande resonemanget om den betydelse en väl utformad regional struktur har för att ge maximalt goda förutsättningar för det som dagens internationaliserade företag behöver för att investera och expandera. Och förståelsen om samspelet mellan det offentliga och näringslivet är grundläggande för den fortsatta diskussionen om en regionalisering för att skapa positiva utvecklingsspiraler.

Globaliseringens kännetecken

Men det är inte bara den omfattande handeln – export och import – som gör att den svenska ekonomin tillhör de mest globala i världen. Utmärkande är också att svenska företag har omfattande verksamhet utomlands och att en betydande del av företagen i Sverige ägs av utländska intressen.

Svenskägda multinationella koncerner har 0,5 miljoner anställda i Sverige och cirka 1,3 miljoner anställda utomlands. Företag med utländska ägare har cirka 0,6 miljoner anställda i Sverige. Med andra ord är 1,1 miljoner i Sverige anställda i multinationella företag, vilket är cirka en tredjedel av de som återfinns i landets privata näringsliv.

Några exempel på balansen mellan anställda hemma och utomlands i några viktiga ”svenska” företag:

	Anställda i Sverige	Anställda i övriga världen
AstraZeneca	6 000	50 000
Ericsson	16 000	101 000
SCA	5 600	38 700
SKF	2 900	43 600
Volvo	21 000	73 000
Securitas	9 000	320 000

Det är tydligt att tyngdpunkten när det gäller antalet anställda kraftigt väger över mot utlandet.

Till detta kommer att många av de mindre och medelstora företagen dessutom ingår i gränsöverskridande produktionssystem, där den egna produktionen är direkt kopplad till produktion i andra länder. Kommerskollegium och Tillväxtanalys har bedömt att nära en miljon anställda i Sverige arbetar i sådana produktionssystem, som ofta kallas globala värdekedjor.¹ Ser man närmare på dessa globala värdekedjor visar det sig att det är de mindre och medelstora företagen som ökat antalet anställda i Sverige medan de stora företagen minskar.

Slutsatsen är entydig: det svenska näringslivet, och därmed grunden för den svenska välfärden, måste ses i ett globalt perspektiv. På kort och medellång sikt avgörs utvecklingen i Sverige av hur den svenska delen – ofta den mindre delen – av de multinationella företagen utvecklas. Och konkret handlar det om vad

¹ Notera dock att det finns en överlappning såtillvida att en betydande del av de internationella företagen som nämnts ovan också ingår i globala värdekedjor.

som händer i ett 100-tal relativt stora företag som svarar för merparten av all företagsförädlad forskning och en stor del av sysselsättningen. Dessa företag är också ledande i de globala värdekedjorna, och blir därmed draglok för de mindre och medelstora företagen. I klartext: när ledningarna i dessa (stor-) företag överväger nya investeringar ställs alltid frågan: ska nästa investering göras i en enhet i Sverige eller i någon av företagets anläggningar i andra länder? Och på längre sikt är det naturligtvis avgörande att det bland de 70 000² nya företagen som startas varje år finns företag med framtida internationella framgångar; som kan ge Sverige fortsatt hög skattekraft som grund för en fortsatt utveckling av välfärden.

Besluten i dessa företag avgör Sveriges framtid. Om företagsledningarna och styrelserna i de dominerande stora företagen och i de växande små- och medelstora företagen bedömer att villkoren är sådana att investeringar kan förväntas bli lönsammare här än på andra håll; då förläggs investeringar och jobb till Sverige.

² Se Tillväxtanalys 2015:02 Nystartade företag.

Goda villkor för företagen – en förutsättning för välfärden

Insikten om betydelsen av goda förutsättningar för företagen motiverar också betydande statliga och kommunala investeringar för infrastruktur i vid mening och särskilda närings- och innovationspolitiska insatser. Vad är det då som stat och kommun i första hand behöver tillhandahålla?

Grundläggande är naturligtvis en makroekonomisk stabilitet med en fungerande finans- och penningpolitik. Men det räcker inte. Mikrofundamentet – de villkor som avgör företagets vardag – bestämmer utvecklingen. I olika studier, Tillväxtanalys WP/PM 2011:18 *Forskning och utveckling i internationella företag 2009* och Företagarnas och Swedbanks *Småföretagsbarometern 2015*, anges att ett av de största hindren för tillväxt är brist på kvalificerad arbetskraft.³ Företagen anger också att tillgång till forskning, en fungerande infrastruktur och ett gott företagsklimat är andra avgörande faktorer. Från företagets perspektiv verkar det som om mjuka frågor som rör humankapitalet numera är det viktigaste.

Tidigare frågor som kapitalförsörjning och tillgång till existerande spets teknologi står inte längre lika högt på listan, kanske därför att dessa tillgångar inte är lika platsbundna som tidigare.

Det beror i sin tur på att kapitalmarknaderna numera i hög grad är internationella, med gränsöverskridande investerare. Det har aldrig varit lättare att få finansiering från internationella finansiärer och en vanlig uppfattning är att riktigt spännande affärsidéer för det mesta får finansiering, oavsett var dessa är lokaliserade. Företagen investerar runt om i världen, vilket inte minst den svenska utvecklingen av ett ökat inflöde av utländskt kapital ger belägg för.

Betydelse har också att de globala konsultföretagen i samspel med en i det närmaste gränslös forskning bidrar till en snabb och i praktiken helt obegränsad spridning av organisationskunskande och teknologi. Jorden har blivit ”platt” genom digitalisering och förbättrade handelspolitiska spelregler, nu senast genom ett nytt WTO-avtal om förenklade handelsprocedurer som slöts i Bali, i december 2015. Mycket talar för att det aldrig varit så lätt att få tag på den senaste teknologin och den bästa utrustningen. Robotteknologin, informations- och kommunikationsteknologin samt logistikexpertis, för att ta några exempel, är lika tillgänglig i Stockholm som i Shanghai eller Kapstaden.

I denna globaliserade och rörliga värld ställs Sverige inför avgörande frågor om konkurrenskraft, skattekraft och finansieringen av den svenska välfärden: vad är det som får de multinationella företagen – och de nya snabbväxarna – att välja Sverige och svenska regioner framför andra platser där man också kan bedriva verksamhet? Vad är det för förutsättningar som gör svenska platser och regioner konkurrenskraftiga? Och den i detta sammanhang avgörande frågan: hur kan en

³ En slutsats som också stöds av Tillväxtverkets studie 2014, Företagens villkor och verklighet som särskilt lyfter fram småföretagens behov.

förändrad regional indelning bidra till att bättre upprätthålla och vidareutveckla konkurrenskraften?

Stora dynamiska regionala arbetsmarknader – ett första steg mot ökad konkurrenskraft och skattekraft

Det finns självfallet inget entydigt svar på frågorna om vad som ger konkurrenskraft. Den svenska regeringen genomförde under 2013 – 2014 en kampanj för att stärka svenska orters attraktivitet för investerare och besökare. Som ett led i detta sammanställde analysmyndigheten Tillväxtanalys flera rapporter där man försökte ta reda på vad forskningen sagt om förutsättningarna för ”attraktivitet”. Man redovisar i en sammanfattande rapport följande slutsats:

Både begreppet attraktivitet och även dess innebörd, är därför till sin natur svårt att precisera eftersom det handlar om en lång rad frågor och åtgärder som tillsammans ska bidra till ökad attraktivitet – och därmed göra att kommunen ska framstå som mer attraktiv att bo, besöka och/eller driva företag på.

Det finns således inget enkelt svar på frågan om varför företagen väljer att investera på en viss plats. Ett försök till svar ges dock i en nyligen publicerad rapport från VINNOVA och ESBRI 2015 *Det innovativa Sverige 2 – Innovation och attraktion i stad och landsbygd*. Studien tar fasta på de faktorer som attraherar talang, kapital och företag och diskuterar vad det kan vara som ökar innovationskapaciteten och stärker konkurrenskraften. Rapporten visar, i likhet med många andra rapporter⁴, att arbetsmarknadens storlek har avgörande betydelse.

Statistiken och analyserna visar att de stora regionerna har, historiskt sett, haft en klar fördel genom att de är stora nog att härbärgera en mångfald av resurser; som god tillgång till forskningsresurser och kommersiell service. Resultatet är slående. Sedan 1970 har de tre svenska storstadsregionerna svarat för nästan all befolkningsökning. Vissa mellanstora regioner har också kunnat öka sin befolkning, medan de små regionerna, med några få undantag, fortsätter att tappa i befolkning (se figur 2).

Figur 2: Befolkningstillväxt i storstadsregionerna och hela landet 1970 – 2005
(Källa: ESBRI/VINNOVA 2015)

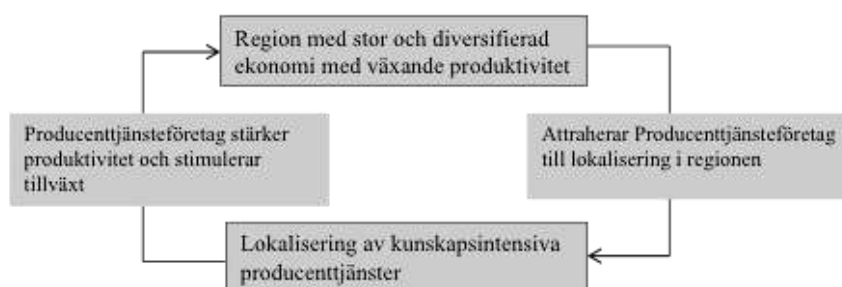
Region	Förändring 1970–2005	Andel av landets ökning 1970–2005 (i procent)
Stockholm FA72	530 900	54,9
Göteborg FA 72	205 000	21,2
Malmö FA72	172 900	17,9
Storstadsregionerna	908 800	94,0
Medelstora regioner	210 100	21,7
Små regioner	-152 300	-15,7
Hela landet	966 600	100,0

Källa: SCB, rAps, egen bearbetning.
Notera: Förändringarna är beräknade för regionerna avgränsade enligt FA72.

⁴ Se även Tillväxtanalys WP/PM 2011:52 Producenttjänster, ekonomisk omvandling och produktivitet.

Tillväxtanalys har i arbetet med att försöka definiera attraktivitet låtit en grupp forskare vid KTH fastställa sambandet mellan producenttjänster och näringslivets produktivitet. Forskarna, i likhet med ESBRI/VINNOVA-studien ovan, slår fast att stora regioner har en bättre tillgång till avancerade tjänster och att detta i sin tur har en positiv påverkan på regionens företag, som blir mer produktiva och därmed mer konkurrenskraftiga, och på sikt också kan fortsätta att växa. Sambanden mellan storlek, tillgång till producenttjänster och produktivitet beskrivs i figur 3 nedan.

Figur 3: Sambandet mellan producenttjänster och regioners ekonomi



Figur 2.2: Interdependent dynamik för Producenttjänster och regioners ekonomi

Storlek mäts i rapporterna som antalet personer inom ”funktionella analysregioner” eller annorlunda uttryckt ”funktionella arbetsmarknader”.⁵ Här har mycket stora förändringar ägt rum bara under de senaste decennierna. De funktionella arbetsmarknaderna har minskat i antal från knappt 200 år 1970 till 72 år 2005. Denna spontana ”storregionalisering” har sedan fortsatt. Detta har föranlett Tillväxtanalys att ändra definitionerna så att man idag räknar med att antalet funktionella arbetsmarknader ska minska till 60 år 2025. Denna förändring är en naturlig följd av att arbetskraften idag rör sig över ett större geografiskt område vilket speglar betydande förändringar i sättet att se på sitt arbete och på vad som är ett rimligt pendlingsavstånd.

Regionerna har blivit större genom att allt fler pendlar till arbeten längre bort från bostaden, och det gör att män och kvinnor kan ha mer specialiserade arbeten.⁶ Det är ”tillgängligheten” som har ökat, för geografin är naturligtvis densamma. En strategi för att öka produktiviteten och konkurrenskraften (se ovan) torde behöva vila på försök till ”regionförstoring” genom insatser för ökad tillgänglighet på funktionella arbetsmarknader.

I flera andra studier har Tillväxtanalys, bland annat i samarbete med myndigheten Trafikanalys, försökt att ytterligare tydliggöra sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökad tillgänglighet. Myndigheterna konstaterar dock att det är svårt att fastställa alla sambanden och att det inte finns någon direkt etablerad forskning som kvantitativt slår fast det specifika sambandet mellan ekonomisk tillväxt och tillgänglighet. Men Tillväxtanalys landar trots detta i samma slutsats som OECD; nämligen att det finns ett empiriskt samband mellan storlek/tillgänglighet och tillväxt. Slutsatsen vilar på beprövad erfarenhet och

⁵ I fortsättningen används begreppet ”funktionella arbetsmarknader”

⁶ Även om män i högre grad pendlar än kvinnor och över längre avstånd.

övergripande statistiska beräkningar av det slag som redovisats i figur 1 ovan om storstadsregionernas och inte minst Stockholms tillväxt.⁷

Varför är stora arbetsmarknader bättre – en summering av OECD-studier

Denna typ av resonemang har fördjupats i en omfattande OECD-studie av Sveriges regioner – *OECD Territorial Reviews SWEDEN 2010*. I denna slog OECD återigen fast att stora regioner har högre tillväxt än mindre regioner. Som en anledning till detta lyfter man fram tillgången till utbildad arbetskraft, producent-tjänster och andra personliga tjänster samt alla de synergieffekter som företagen får genom att finnas inom stora agglomerationer.⁸

Men varför skulle stora regionen växa? Svaret är, återigen, att en större funktionell arbets- och avsättningsmarknad ger bättre förutsättningar för tillväxt? Hur ser logiken bakom detta ut? OECD ger i ”Territorial Reviews” en förklaring till mekanismen bakom det man kallar ”agglomerationsekonomin”:

- På stora arbetsmarknader kan många ”dela” på olika offentliga tjänster eller så kallade kollektiva varor. Det är till exempel fler som kan ”dela” på de fördelar som universitet, offentliga laboratorier eller andra gemensamma tillgångar ger.
- När det är många företag på de funktionella marknader blir förutsättningarna för kommersiella tjänster bättre, inte minst när det gäller stor efterfrågan och möjligheten att uppnå skalfördelar, som ger lägre kostnader för köparna.
- Stora regionala marknader ger förutsättningar för en tydligare specialisering inom bland annat tjänsteföretagen vilket i sin tur gynnar de köpande företagen, som då får tillgång till uttalade specialister som kan medverka till att reducera kostnaden för produktion i regionen.
- På en större arbetsmarknad är det lättare för företagen att anpassa sin verksamhet till olika efterfrågenivåer, genom att det smidigare går att både minska och öka efterfrågan på arbetskraft utan att hela regionen drabbas (då ökning och minskningar sprids mellan företag med olika konjunkturcykler).
- Med många personer på arbetsmarknaden blir förutsättningarna för att matcha företagets behov med tillgänglig arbetskraft bättre. Och det blir lättare för arbetstagaren – och hela familjen – att hitta lämpliga jobb. Antalet aktörer och den ökade variationen när det gäller kompetens gör det också lättare för alla parter att få en ”perfekt” matchning.
- Stora arbetsmarknader ger en bättre generering, spridning och ackumulering av kunskap både när det gäller nya teknologier men också färdigheter för att använda dessa.⁹

⁷ Notera dock återigen att såväl OECD som Trafikanalys betonar att tillgänglighet i sig inte nödvändigtvis ger tillväxt utan måste kompletteras med andra insatser; kompetensförsörjning, forskning och regionala utvecklingsinsatser i ömsesidigt förstärkande processer (se vidare nedan).

⁸ För en fördjupad diskussion se OECD Territorial Reviews Sweden sid 51

⁹ Författarens egen översättning och sammanfattning av OECD:s genomgång

Många av OECD:s grundtankar kring fördelarna med stora funktionella arbetsmarknader har således att göra med att det finns ett stort antal aktörer som kan ”möta” varandra. Detta innebär bland annat ökade möjligheter till nya kombinationer, över olika sektors- och ämnesgränser, vilket ofta anses främja en innovativ utveckling.

Slutsatsen blir återigen: storleken/tillgängligheten och dynamiken har en avgörande betydelse.

Svenska funktionella arbetsmarknader är mycket små i ett globalt perspektiv

Stockholmsregionen, som är Sveriges största arbetsmarknad, har cirka 2,5 miljoner invånare, därefter kommer Malmö och Göteborg med cirka 1 miljon vardera.

I ett internationellt perspektiv är de svenska regionerna små. En utblick visar att exempelvis Tokyo år 2014 hade 37 miljoner invånare, Soul 25, New York 20 och Sao Paulo 20 och Peking 16 miljoner. Även städer som exempelvis Atlanta och Belo Horizonte med en folkmängd på 5 miljoner vardera är alltså dubbelt så stora som Sveriges största agglomeration.

Ett annat perspektiv, som ytterligare accentuerar Sveriges relativa litenhet, är att se på kluster av städer i vissa regioner i Kina. Så har exempelvis städerna kring Pärlflodens mynning i södra Kina, med en geografisk radie på ett 10-tal mil, i storleksordningen 50 miljoner innevånare. Denna täta och folkrika del av södra Kina svarar dessutom för en stor del av världens tillverkningsindustri, och genomgår en snabb utveckling mot mer av högteknologisk produktion och avancerade tjänster.

Ett annat exempel är att befolkningen i Shanghai på endast några decennier gått från en låg levnadsstandard till att nu vara en förhållandevis rik region. Bakom detta ligger enorma satsningar på att skapa goda förutsättningar för forskning. Ett exempel är Shanghai Science Park med idag över 9 000 företag, där de flesta stora världsledande företagen finns representerade. Och utvecklingen har gått rasande fort. År 1992 fanns ingenting annat än åkermark där forskningsparken nu är belägen.

Sedan tidigare har de två täta och stora regionerna – Los Angeles och San Francisco – i Kalifornien visat stor förmåga till innovationer och konkurrenskraft. Dessa regioner används också ofta i svenska diskussioner som förebilder. Skillnaderna i storlek mellan svenska regioner och förhållanden i Kalifornien är dock betydande. Los Angeles med omnejd har en befolkning på 13 miljoner, väsentligt mycket mer än hela Sveriges befolkning, bara i denna stad. San Francisco och Silicon Valley, som ofta lyfts fram som något som Sverige borde efterlikna, är mindre, men har ändå en befolkning som är lika stor som halva Sveriges folkmängd, allt inom i pendlingsavstånd.

En slutsats av denna korta utblick är att Sverige, kanske med undantag av Stockholmsregionen, saknar riktiga storstadsregioner i en global jämförelse. När företagen överväger kommande investeringar kan detta ha betydelse. Det gränsöverskridande företaget AstraZeneca, för att ta ett exempel, kan lägga

framtida investeringar i Mölndal/Göteborg eller samordna med den forskningsverksamhet man redan har i Shanghai Science Park. På samma sätt kan Ericsson välja mellan att satsa på forskning i Stockholm eller bygga ut den verksamhet man har i Peking. Och även de små företagen – ibland kallade Born Globals – kan välja Sverige eller andra länder för sitt företagande.

I klartext: Sverige har, med en liten befolkning och små funktionella arbetsmarknader, en stor utmaning när det gäller att erbjuda tillräckligt goda förutsättningar för framtida investeringar, jobb och finansiering av välfärden. Utmaningen ligger i att i ett land med en liten befolkning och ett fåtal riktigt stora funktionella arbetsmarknader kunna skapa internationellt konkurrenskraftiga utvecklingsmiljöer. Frågan i detta sammanhang är: vilken roll kan då en regionalisering/större regioner spela i en strävan efter att tillgodose detta behov och därmed kunna möta den globala konkurrensen?

Regionalisering för stärkt konkurrenskraft i hela landet

Den spontana utvecklingen under de senaste 50 åren har varit tydlig, med en koncentration till de större regionerna. Sverige är en av de mest urbaniserade länderna i Europa. I detta avsnitt diskuteras på vilket sätt en storregional planering kan bidra till att delvis bromsa denna utveckling och skapa tillräckligt stora arbetsmarknader på flera ställen än idag, en utveckling som skulle öka förutsättningarna för att Sveriges hela kapacitet tas tillvara. Därefter följer fyra mer detaljerade avsnitt som rör de konkreta planeringsfrågor som kan bli aktuella och som konstituerar planeringsarbetet i en ”storregion”; kompetensförsörjning, forskning och infrastruktur samt närings- och innovationspolitik.

Ovan konstateras att stora arbetsmarknader tycks ha bättre förutsättningar än små att rymma de resurser som behövs för att klara den globala konkurrensen om människor och kapital. Det är också statistiskt belagt att exempelvis Stockholms arbetsmarknad genererat mer tillväxt mätt som befolkningsökning och tillväxt i exempelvis förädlingsvärden eller lönesummor än någon annan del av Sverige. Det är också tydligt statistiskt belagt att flertalet små arbetsmarknader minskar med alla mått mätt.

Utan regionalisering – sannolikt att storstäderna expanderar

En utveckling utan regionalisering – och framväxten av stora funktionella arbetsmarknader på flera ställen i landet – kommer med stor sannolikhet innebära att urbaniseringen fortsätter som tidigare. Detta kan också med strikt ekonomiska mått vara en kortsiktigt effektiv lösning; då de tre storstadsregionerna med detta kommer att ytterligare vinna befolkning och tillväxt. Och mycket tyder då på att, som beskrivits ovan, förutsättningarna för att ta vara på fördelarna med en stor arbetsmarknadsregion på kort sikt ökar.

Men detta skulle innebära att stora delar av Sverige fortsätter att avfolkas i onödan, med en betydande kapitalförstörelse, då tidigare investeringar i byggnader, vägar och andra anläggningar inte längre utnyttjas. Stora delar av Sverige läggs för fädot. Detta kan i en framtid visa sig kostsamt då det är besvärligt att ”öppna upp” orter och regioner som redan avfolkats, om nu detta skulle visa sig vara önskvärdt till följd av nya idéer inom exempelvis skogs- och lantbruket eller ett uppsving inom besöksnäringen som skulle behöva en fungerande infrastruktur.

Frågan blir: är inte ett centraliserat Sverige mindre hållbart än ett mer regionaliserat Sverige där resurser är mer spridda? Man kan vidare diskutera om en spridd struktur – en polycentrisk urbanisering – bättre förmår ta vara på hela Sveriges samlade (natur-) tillgångar. Man bör också överväga om det finns ett politiskt egenvärde i att hela Sverige ska leva, på samma sätt som det inom hela den europeiska gemenskapen finns en ambition att genom strukturfonder ”hålla samman” Europa genom en utvecklad ”cohesion policy”.

Om ambitionen är att hålla samman Sverige och att så långt som möjligt utnyttja landets samlade resurser blir frågan: på vilket sätt kan stora regioner bidra

till att detta kan uppnås? Eller annorlunda formulerat: på vilket sätt kan stora regioner också ge stora funktionella arbetsmarknader i alla delar av landet som ger förutsättningar för global konkurrenskraft?

Frågeställningen kan belysas genom ett fiktivt men konkret exempel – ett tänkt inrättande av Stornorrland, som lika gärna kunde vara Storsmåland eller Stormellansverige. Exemplet syftar till att belysa tre avgörande argument för regionalisering. Dels (A) att större regioner ger ökad ”planeringsmakt gentemot omvärlden”. Dels (B) att ett politiskt valt regionalt styre kan ge en stärkt inomregional planeringsförmåga. Och dels (C) att den regionala nivån kan överbrygga planeringsstuproer; inte minst klyftan mellan det regionala utvecklingsansvaret och hälso- och sjukvårdens organisation och utveckling.

Argument A: att få planeringsmakt gentemot omvärlden

Stornorrland¹⁰ skulle komma att svara för hälften av Sveriges yta, få ett invånarantal på knappt 900 000 och därmed kunna öka sin ”förhandlingsposition” gentemot övriga delar av Sverige. Detta skulle underlätta för regionen att kraftsamla kring utbildning, forskning, och inte minst infrastruktur samt att få sin beskärda del av närings- och innovationspolitiska satsningar.

Förhandlingsmakten kan illustreras av att Region Skåne och Västra Götaland idag genom sin faktiska storlek antagligen får ett starkare genomslag i den nationella planeringen än de mindre regionerna. Denna fördel baseras dels på storleken i sig. Det är flera människor/en större del av befolkningen som kan lägga kraft bakom olika typer av krav på resurser och aktiviteter. Men lika viktigt är att storleken ger möjligheter till sammanhållna administrativa resurser som ger ett övertag vid planering och förhandling med statsmakten. När exempelvis resurser för infrastruktur eller forskning ska planeras nationellt har således de stora regionerna ett planerings- och resursmässigt övertag. Det är troligen inte en slump att den stora forskningsatsningen Max IV förlagts till Region Skåne.

Skillnaderna är idag mycket stora. Region Skånes har en avdelning för Regional utveckling med cirka 120 anställda medan det på näringslivskontoret i Region Gotland arbetar åtta personer.

Den administrativt starka regionen kan på ett helt annat sätt än den lilla regionen ta fram underlag som ”passar in” i olika typer av planeringssituationer. Det kan handla om den typ av planering som Trafikverket och andra centrala myndigheter behöver som underlag för sina nationella infrastrukturplaner. Detta betyder att när vägar och järnvägar ska byggas kan de starka regionerna övertygande, och ofta proaktivt, ta fram argument för att det är just deras förslag som är de samhällsekonomiskt mest lönsamma.

¹⁰ Som skulle kunna byggas på den indelning som redan idag gäller för sjukvården. Jämtland 126 000, Västernorrland 242 000, Västerbotten 261 000 Norrbotten 249 000 invånare.

Det finns också risk för att splittrade län inte bara är underkritiska när det gäller planering. Det kan också förekomma inomregional konkurrens som ger oönskade resultat. Ett exempel kan belysa detta:

Vid mitten av 1980-talet planerade den svenska regeringen att satsa på den nya stordatorteknologin. Planen var att satsningen skulle göras i Umeå, vid Umeå universitet. Det var en satsning på en så kallad Cray-dator, en "stordator". Detta sågs dock inte med bilda ögon i Skellefteå som innan regeringen fattat sitt beslut själva valde att köpa en mindre men ändå kraftfull dator som skulle ligga i Skellefteå. Resultatet för Norrlands del kan ha blivit att den statliga satsningen kom att förläggas till Linköpings universitet.

Sensmoral: om de små regionerna/länen konkurrerar om gemensamma resurser kommer vinnarna oftast att vara de stora och redan starka regionerna i södra delarna av Sverige, som drar vinstlotter när det gäller högre utbildning, forskning, infrastrukturutbyggnad och utvecklingsprojekt.

Argument B: Inomregional planeringsförmåga

Stora regioner skulle bättre kunna planera och fördela resurser som svarar mot flera invånare *inom sig*, ge en starkare förhandlingsposition och förutsättningar till effektivare administrativa planeringsresurser. En splittrad regionsstruktur, enligt dagens modell, öppnar för mellanregional konkurrens om olika typer av utvecklingsresurser.

En central förutsättning för att på flera ställen i landet kunna skapa stora funktionella arbetsmarknader är således en utvecklad inomregional planering. Som tidigare diskuterats vilar möjligheten att skapa företagsmiljöer som ger global framgång i hög grad på att företagen ges tillgång till dynamiska arbetsmarknader med god tillgång till kompetent arbetskraft, forskning och effektiv infrastruktur samt utvecklingsstöd. Generellt sett – för det finns alltid undantag – kräver detta arbetsmarknader som är större än de som spontant växer fram runt om i landet, med undantag av de tre storstadsregionerna.

Att bara slå ihop fyra län som i det fiktiva exemplet Stornorrland ovan skapar i sig inga stora konkurrenskraftiga funktionella arbetsmarknader. För att detta ska ske måste storregionen, och de politiskt valda företrädarna, klara av att inom sitt territorium förändra och förtäta den rådande strukturen. Detta skulle kunna innebära att man bättre tar tillvara på den utvecklingskraft som finns genom att man planerar för det som EU benämner "sekundära städer". Att planera för sådana regionala centra är ingenting nytt. Redan i slutet av 1960-talet diskuterade professor Manfred Näslund detta och sammanfattade år 1972 i boken *Regionalpolitik – igår, idag och imorgon* (som en vidareutveckling av betänkandet SOU 1963:58 *Aktiv lokaliseringpolitik*) tankarna på sådana hållbara regionala stödje-punkter.

Det har från tid till annan funnits en förhållandevis samstämmig uppfattning bland samhällsplanerare om att det vore önskvärt med en inomregional speciali-

sering och kraftsamling. Och behovet av sådana sekundära städer eller stödjepunkter har under de senaste decennierna ytterligare accentuerats genom den allt hårdare globala konkurrensen, som beskrivits i ovan. Denna insikt har dock inte översatts till praktisk handling.

Men mycket har hänt under de senaste årtiondena, inte minst att konkurrens- och urbaniseringstendenser har förändrat de politiska förutsättningarna för en mer samlad inomregional planering. Av figur 4 nedan framgår att det långsiktigt bara är några orter i Stornorrland som har kunnat behålla sin befolkning över tid. Dessa är Luleå, Umeå, Östersund/Åre och Sundsvall. Alla andra regioner och funktionella arbetsmarknader har över tid förlorat arbetskraft och befolkning, en tendens som gäller även mindre funktionella arbetsmarknader i andra delarna av landet. Och befolkningsprognoser från Långtidsutredningen/Tillväxtanalys pekar på att, om inget annat händer, även dessa starka kommuner kan få en svag befolkningsutveckling.¹¹ Här bör man dock notera att detta är prognoser som bygger på antaganden om ”allt annat lika” och på olika former av framskrivningar av kända trender. Mycket kan hända och med säkerhet kommer att hända. En avgörande händelse som skulle kunna förändra bilden är en kraftfull regionalisering av det slag som diskuteras i detta sammanhang.

Argument C: Regional överbyggnad av nationella planeringsstuproer

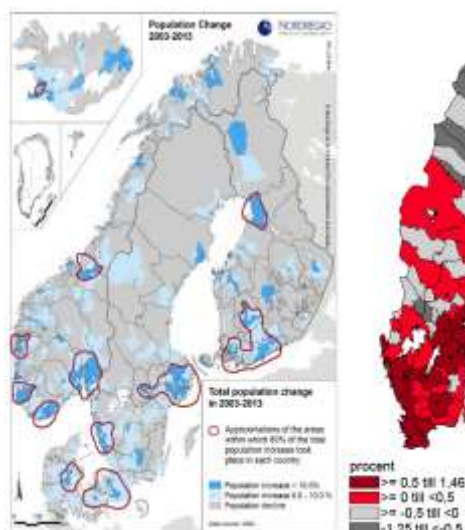
Det tredje argumentet för en regionalisering bygger på antagandet om att den regionala nivån bättre än den nationella kan överbygga olika planeringsstupror. Diskussionen ovan om de villkor som näringslivet behöver för att uppfatta Sverige och svenska regioner som konkurrenskraftiga illustrerar att företagen – i sin praktiska verksamhet – behöver en ”helhet” av kompetens, tillgång till forskning, en bra infrastruktur och närings- och innovationspolitiska insatser. Från företagets perspektiv finns inte några ”sektorsmurar” mellan till exempel kompetensförsörjningsaktiviteter och infrastruktur för arbetspendling, för att få en bra matchning på arbetsmarknaden. Eller mellan tillgången på arbetskraft och bostadsbyggande. Det ena är ofta en förutsättning för det andra. För att företagen ska kunna få de resurser som uppfattas som nödvändiga behöver man riva onödiga murar och åstadkomma samordning över ”stuprörsgränserna”. Denna koordinering sker idag i hög grad på den primärkommunala nivån, men skulle också i ökad omfattning kunna göras på regional nivå.

Landstingen (och vissa regioner och en kommun) är huvudman för hälso- och sjukvården. Det finns mycket som talar för att ett ökat samspel mellan vården och näringslivet på sikt kan ge fördelar för båda sektorerna, inte minst genom en kommersialisering av nya företagsidéer som stärker skattekraften, men också på sikt vårdens egen innovationsförmåga. Sverige har en lång tradition av ett sådant kreativt samspel mellan en global läkemedelsindustri och väl fungerande sjukhus, ett samspel där man har kunnat ta tillvara en betydande kommersiell

¹¹ SOU 2015:101 Demografins regionala utmaningar

potential. På senare år har kommersiella vårdföretag även utanför läkemedelsindustrin utvecklats positivt, vissa med betydande framgångar på internationella marknader.

Figur 4: Befolkningsstillväxt i Sverige 2003 – 2013 och prognos 2012 - 2020



Kartlayout: (vänster) Johanna Roto, Nordregio, (höger) Tillväxtanalys

Vad är det då som talar för att storregioner bättre än dagens system skulle klara av att forma mera slagkraftiga funktionella arbetsmarknadsregioner som på ett effektivare sätt kan ställa krav på en över landet jämnare fördelning av nationella resurser? Eller som ges möjlighet att säga sitt i frågan om lokalisering av forskningsresurser eller kan påverka var vägar och järnvägar byggs? Och vad är det som talar för att stora regioner kan vara med och utveckla den bästa kompetensförsörjningen eller utöva ett positivt inflytande över var innovationspolitiska satsningar ska lokaliseras?

I den storregionala planeringen kan den folkvalda församlingen få sin ”beskärda del”¹² av resurserna för att sedan inom sitt geografiska område fördelas dessa så effektivt som möjligt, sett i perspektivet av den globala konkurrensen. Detta innebär att regionen utvecklar en legitim förmåga att inom sig utforma mer hållbara strukturer. Hur ska denna förmåga kunna utvecklas?

Att kombinera storlek, avstånd och identitet

Denna politiska och förvaltningsmässiga förmåga att planera för konkurrenskraft har dryftats i många olika sammanhang. I en bilaga till Ansvarskommittén diskuteras storregioners förmåga till planeringen i termer av (1) storlek, (2) avstånd och (3) identitet. I Stornorrland – för att fortsätta att knyta an till illustrationsexemplet – blir den befolkningsmässiga *storleken* i paritet med andra ”stora” regioner i Sverige. När det å andra sidan gäller den geografiska storleken skiljer sig Stornorrland väsentligt från andra delar av Sverige genom de långa *avstånden*. Det är självklart att Stornorrland inte kan bli en arbetsmarknad

¹² Det finns naturligtvis ingen entydig definition. Som diskuteras i det följande handlar det i praktiken om att inom ramen för en dynamisk flernivåstyrning hitta politiska avvägningar och ”fördelningsnycklar” för vad som kan betraktas som ”beskärda del”.

på samma sätt som exempelvis Storstockholm eller Region Skåne. Stornorrlands planeringsrationalitet måste därför istället bygga på att bemästra långa avstånd. Detta kan innebära att utveckla flexibla lösningar som till exempel dubbla boenden, veckopendling och lösningar av typen telemedicin och annat som kan kompensera för avstånd. I de mellersta eller östra delarna av Sverige är det andra förhållande som måste uppmärksammas vid en eventuell storregional planering.

När det gäller en samlande identitet finns naturligtvis flera olika starka "identiteter" inom olika regioner och även inom ett Stornorrland. Men det är också troligt att det kan finnas ett samlande begrepp: "norränningar" som skiljer sig från "stockholmare" och "skåningar" eller "smälänningar".

Så kan exempelvis en norrländsk identitet och förmåga att hantera stora avstånd, tillsammans med en stark folkvald församling, ge en bättre grund för att utveckla stora funktionella arbetsmarknader i ett Stornorrlands-perspektiv, än vad dagens situation ger. Det är mycket som talar för att en planering utifrån en norrländsk styrkeposition har bättre förutsättningar att utveckla de nödvändiga förtätningarna av kompetensförsörjning, forskning och infrastruktur än den nuvarande splittrade strukturen, med fyra konkurrerande län i en allas kamp mot alla. Tankarna på storregioner vilar då på antagandet om att den politiska fördelningen av resurser kan bli effektivare om den genomförs på en regional "hemmaplan" än om den dikteras centralt från Stockholm, och samtidigt blir föremål för en mellanregional konkurrens om resurser.

Erfarenheter från de befintliga stora svenska regionerna förs ibland fram som lyckade exempel på att det är möjligt att åstadkomma en regional specialisering. Så har till exempel Region Skåne kommit ganska långt när det gäller en inomregional strukturering av kompetensförsörjningsresurser, högre utbildning och infrastruktur. En skillnad, gentemot det fiktiva Stornorrlandsexemplet, är dock att Skåne i allt väsentligt kan ses som en funktionell arbetsmarknad, vilket förvisso inte är fallet i Stornorrland och i flera andra tänkbara storregioner i Sverige.

Planering för fungerande storregioner

OECD har i flera olika studier av Sverige diskuterat frågan om den regionala nivåns roll och pekat på det svenska planeringssystemets ”smala midja”. I dagens Sverige läggs stor vikt vid det nationella perspektivet och likaledes stor vikt vid kommunerna och det kommunala självstyret. Staten å ena sidan och 290 kommuner å andra sidan. Den regionala nivån är anorektisk – med undantag för Västra Götaland och Skåne. Detta innebär att mycket av planeringen antingen sker i ett nationellt perspektiv eller i ett kommunalt territoriellt mer begränsat perspektiv. Den avgörande frågan är återigen: vad har Sverige att vinna på att den regionala nivåns planeringsförmåga stärks?

Ett pragmatiskt argument – utöver det som har nämnts ovan – kan hämtas från organiseringen av statliga myndigheter, som i sig ofta av verksamhetsskäl valt att utveckla ”storregioner”. Så har exempelvis Polisen, Migrationsverket och Skatteverket uttalade regionala indelningar. Trafikverket, som har stor betydelse för planeringen av de för företagen avgörande kommunikationerna, har delat in Sverige i sex distrikt/storregioner. Även inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik är landet indelat i olika regioner (se figur 5 nedan).

Och även sjukvårdens huvudmän har valt att samordna verksamheten i sex regioner (se återigen figur 5). Man kan således hävda att statliga och landstingskommunala verksamheter genom beprövad erfarenhet valt att väga samman storlek, avstånd och identitet till storregionala funktionella planerings- och verksamhetsområden.

Det är kanske rimligt att anta att en tydligare regional nivå inom samhällsplaneringen också ger förbättrade möjligheter till en mer funktionell flernivåstyrning (”multi-level governance”) av den offentliga sektorn. Här skulle nationella, regionala och lokala/kommunala aktörer blir mer administrativt och politiskt jämnstarka och därigenom få kapacitet att utarbeta de i det specifika fallet mest lämpliga beslutsunderlagen och lösningarna.¹³ Men i betänkandet från Bostadsplaneringskommittén, SOU 2015:59 *En regional planering – ökad samordning och bättre bostadsplanering*, dras slutsatsen att det saknas en sådan ”given regional nivå” där en flernivåstyrning skulle kunna härbärgeras.

Tillväxtanalys har i PM 2014:09 *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning* sammanfattat studier om samspelet mellan den regionala och lokala/kommunala nivån. Där har man samma uppfattning som OECD och den nyss nämnda kommittén, nämligen att den regionala nivån är splittrad och otydlig i det svenska systemet och att detta skapar flera olika problem.

Ett ytterligare problem, som Tillväxtanalys tar upp, som inte nämnts tidigare är att det splittrade regionala systemet faktiskt missgynnar små kommuner som

¹³ Notera att det inte primärt handlar om att förändra ansvarsfördelningen mellan olika nivåer utan att skapa bättre planeringsförutsättningar, där internationella, nationella, regionala och lokala perspektiv bryts mot varandra, på samma sätt som företagen ofta tar hänsyn till både globala och lokala planeringsförutsättningar i sina verksamheter.

saknar resurser att hitta rätt i ”stödsystemen”, och därigenom få sin ”beskärda del” av den regionala tillväxtpolitikens resurser.

Men det är också rimligt att anta att den ”smala midjan” gör det svårt för staten att få genomslag för nationella prioriteringar och initiativ.

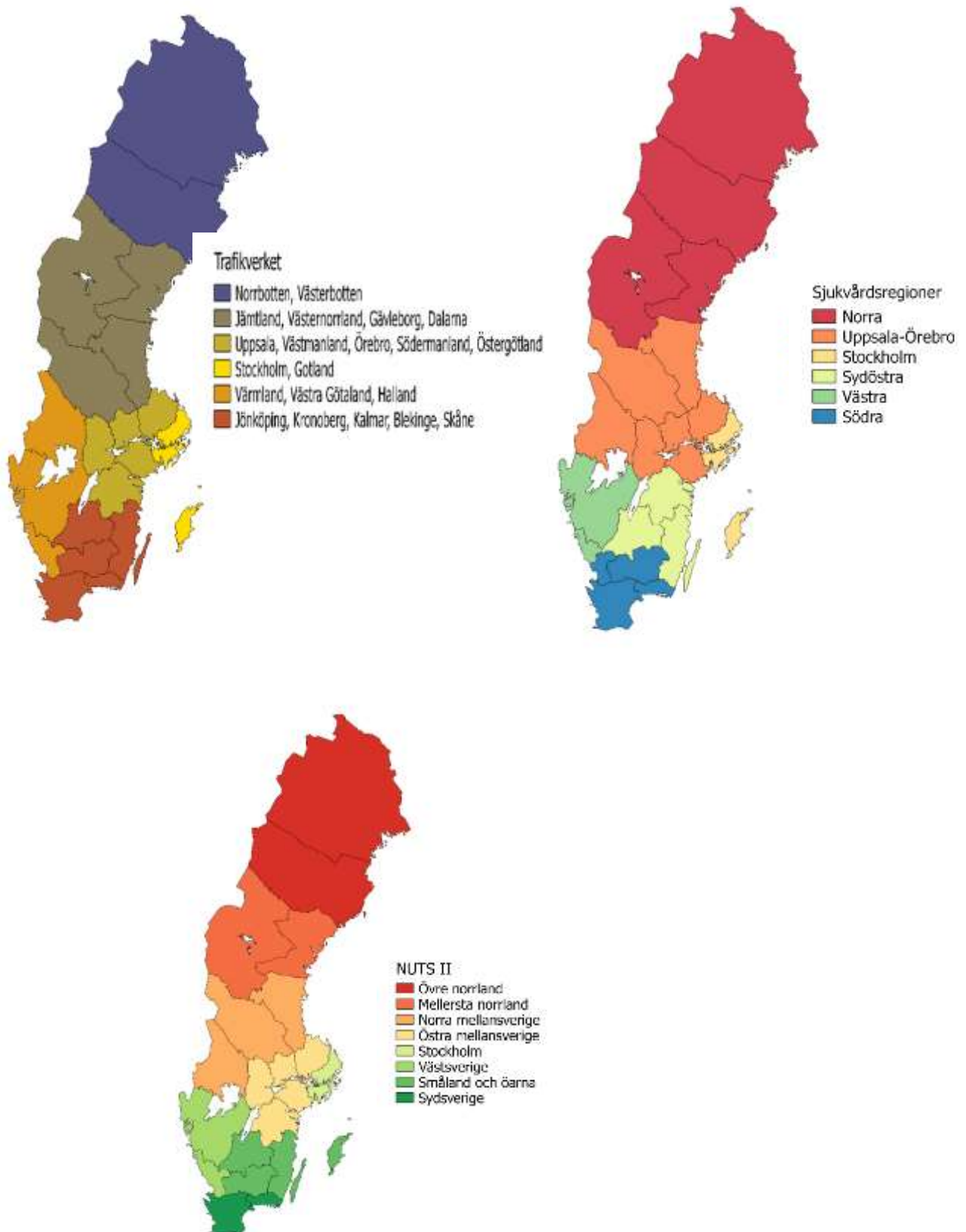
Det är i praktiken det blir svårt

Regionalisering och flernivåstyrning, som diskuterats ovan, får sin konkreta betydelse först i praktiska tillämpningar, där fördelarna med stora regioner tydliggörs, men där också de inneboende svårigheterna kommer i dagen.

I det följande ges därför några exempel på frågor som rör de fyra tidigare nämnda områdena av stor betydelse för företagets globala konkurrenskraft, och där stora regioner och en effektiv flernivåstyrning kan få en avgörande betydelse för utvecklingen av det svenska näringslivet och den svenska välfärden.

Genomgången är kort och långt ifrån uttömmande. Syftet är i stället att inom varje område redovisa några av de grundläggande frågor som måste behandlas i ett framtida system med stora regioner och en effektiv flernivåstyrning:

Figur 5: Trafikverkets organisation i jämförelse med hälso- och sjukvårdens organisation



Källa: Indelningskommittén

Kompetensförsörjning – tillgång till välutbildad personal

Kompetensförsörjningen är, som diskuterats ovan, av avgörande betydelse för företagens vilja och förmåga att investera i förnyelse och arbetstillfällen i Sverige. Hittills har kompetensförsörjningen varit en av Sveriges absoluta konkurrensfördelar, med god tillgång till en väl utbildad arbetskraft på alla nivåer i företagen. Och det är inte bara kvantiteten välutbildade som varit en styrka utan Sverige har också haft en kvalitativ fördel som byggts upp genom en lång tradition av medbestämmande och icke-hierarkiska strukturer som inneburit att svenska medarbetare i hög grad fått och velat ta egna initiativ. En illustration av detta ges i den årliga kartläggningen *Global Entrepreneurship Monitor (GEM-studien)* som redovisar internationella jämförelser. Denna visar att anställda i Sverige uppfattar att de inom ramen för sina anställningar, i betydligt större omfattning än i många andra länder, får utlopp för entreprenörskap.

Men bilden av den svenska kompetensförsörjningen är splittrad. OECD har i studien *Improving Schools in Sweden – An OECD Perspective 2015* visat på stora generella brister i det svenska utbildningssystemet, men också betydande regionala skillnader. Bland annat menar OECD att lärarutbildningen, som ges på 28 platser i landet, är för splittrad och därför inte kan uppnå den nödvändiga kritiska massan som behövs för en lärarutbildning av hög kvalitet.

De ovan nämnda studierna och de nedslående resultaten från de så kallade PISA-studierna talar för att frågan om den framtida kompetensförsörjningen bör diskuteras som ett problem som kan ha en del av sin lösning i stora regioner.

Tillväxtanalys har tidigt i rapporten 2012:04 *Erfarenheter från kompetensplattformarbetet* analyserat det pågående arbetet med att utveckla den regionala samordningen. Detta arbete pågår men det problem som Tillväxtanalys identifierade, att regionerna inte har ett tydligt mandat för att genomföra en sådan koordinering, kvarstår. I ett regionalt sammanhang blir det därför relevant att fråga:

- Hur kan ett system med större och administrativt starkare regioner bidra till en bättre samordning för effektivare kompetensförsörjning i *hela* landet, som är en förutsättning för globalt konkurrenskraftiga funktionella arbetsmarknader?
- Hur kan en regionalisering främja framväxten av tillräckligt täta utvecklings- och utbildningsmiljöer?

Tillgång till forskning

Forskning är avgörande för den långsiktiga utvecklingen. Forskningens resultat måste spridas till företagen genom företagets rekrytering av akademiker, *studenternas* examensarbeten, direkta avknoppningar från akademin eller genom olika typer av samverkansaktiviteter mellan akademi och företag.

Vetenskapsrådet har redovisat en studie, som underlag till regeringens planerade forskningspolitiska proposition *Forskningens framtid! Svensk vetenskaplig produktion och publiceringsmönster i ett internationellt perspektiv 2015*, som dragit slutsatsen att ”*svensk forskning är internationellt konkurrenskraftig*”. Även andra studier ger en liknande positiv bild. Av *exempelvis* Tillväxtanalys

uppföljning av den nationella innovationsstrategin, rapport 2015:06 *Innovationsklimatet i Sverige – en analys av Innovation Union Scoreboard*, framgår att Sverige fortfarande ligger bra till när det gäller innovationer.

Men det finns en oroande tendens som både Vetenskapsrådet och Tillväxtanalys har pekat på. Försprånget till andra länder krymper. Entreprenörskapsforum går längre och menar i sin årsrapport 2014 *En fungerande arbetsmarknad* att det trots att den formella utbildningen ökat dramatiskt – andelen med högre utbildning i befolkningen har sedan år 1990 stigit från 20 procent till 40 procent – så är situationen oroande då ”*arbetsgivare finner det allt svårare att genomföra rekryteringar av personal med rätt kompetens*”.

Dessutom visar en studie, Kontigo 2015 *Regionala utvecklingsresurser*, att hela 82 procent av de konkurrensutsatta resurserna¹⁴ koncentreras till de forsknings- och innovationsstarka storstadsregionerna samt Uppsala och Östergötland (se figur 6 nedan). Det finns således anledning att i samband med en eventuell indelning i stora regioner behandla frågan om huruvida dagens funktionella arbetsmarknader utanför storstadsområdena – inom ramen för nuvarande regionindelning och planeringssätt – klarar av att hålla den nivå på forskning och kompetensförsörjning som företagen anser vara nödvändig. För till syvende och sist är det företagens uppfattningar som faller avgörandet. Det är i det praktiska handlandet – i valet av investeringsort – som företagen gör sin slutliga bedömning. Avgörande frågor i detta sammanhang blir:

- Är kvaliteten på forskningen i linje med företagens krav? Ger planeringen av forsknings- och samverkansmiljöerna underlag för att utanför storstäderna forma tillräckligt stora utvecklingsmiljöer, i ett globalt konkurrensperspektiv? Ger samspelet mellan företagen, akademien och den offentliga sektorn (inte minst mellan företagen och hälso- och sjukvården) förutsättningar för effektiva innovationssystem?
- Kan en regionalisering ge bättre förutsättningar för internationella allianser?

Infrastruktur

Infrastruktur i vid mening uppfattas ofta som avgörande för företagens långsiktiga *konkurrensförmåga*. En på senare tid vanligt återkommande fråga rör översiktsplanering och bostadsbyggandet. För att företag ska kunna rekrytera den bästa arbetskraften i ett internationellt perspektiv, och därmed lägga grunden till fortsatta lönsamma investeringar, behöver medarbetare som flyttar in på den aktuella arbetsmarknaden någonstans att bo.

Bostäder är viktiga men bara en av många frågor som väckts när det gäller företagens utvecklingsförutsättningar. Andra centrala frågor rör hamnar, flygplatser, vägar och *järnvägar* samt den digitala infrastrukturen.

Kommunerna har en planering, som uttrycks i översikts- och detaljplaner, och som möjliggör en *önskvärd* utveckling. I Bostadsförsörjningskommitténs betänkande, SOU 2015:59, diskuteras behovet av regionala perspektiv och en ökad

¹⁴ Medel från VINNOVA, Energimyndigheten, Tillväxtverket samt EU:s forskningsprogram FP7.

samordning mellan olika planeringsslag. I samband med ett eventuellt införande av stora regioner blir samspelet mellan kommuner och regioner en huvudfråga, särskilt inom ramen för diskussioner om en effektiv flernivåstyrning. I dag *saknas* i mångt och mycket kopplingen mellan den regionala utvecklingsplaneringen och den primärkommunala planeringen.

Vid en regionalisering bör därför en ambition vara att åstadkomma en tids- och innehållsmässig samordning mellan olika planeringsprocesser. Detta för att i möjligaste mån åstadkomma en planering som främjar utvecklingen av globalt konkurrenskraftiga *funktionella* arbetsmarknader, på flera ställen i landet. Här finns en betydande förbättringspotential. Genom en tydligare koppling mellan de olika planeringsaktiviteterna finns goda förutsättningar för en infrastrukturplanering i ett storregionalt perspektiv som i bästa fall, resulterar i de ovan nämnda ”sekundära städerna”, som i sin tur kan knytas samman med ett mer glest omland. Hur kan dessa sekundära städer utvecklas till regionala stödje- punkter för omlandet? Vilka regionalt anpassade planeringsformer kan bli aktuella? Ytterligare frågor att behandla rör till exempel:

- Kan man med en sådan storregional planering undvika att glesa omland utarmas ännu mer och att flyttströmmar i ökad omfattning går mot storstadsområdena?
- Kan ett regionalt perspektiv möjliggöra en planering för flexibla anställningar, veckopendling i kombination med vanlig arbetspendling, och en omfattande digitalisering med lösningar som bygger på andra planeringsförutsättningar än dem som råder i storstadsområdena?

Regional utveckling - närings- och innovations politik

Ansvar för den regionala utvecklingspolitiken är idag – liksom flera andra regionala planeringsfrågor – splittrat på många olika aktörer; länsstyrelser, regionförbund och regioner/landsting med mycket olika förutsättningar. Vissa regionala aktörer, som exempelvis Halland och Gotland, är små medan Västra Götaland och Skåne är väsentligt mycket större, med tillhörande omfattande administrativ kapacitet. Splittringen accentueras också av att de europeiska regionalfondsprogrammen, som är den dominerande delen av den regionala utvecklingspolitiken, har en helt annan geografisk utbredning än länen. De omfattar åtta så kallade NUTS 2-områden; Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och öarna samt Skåne och Blekinge (se figur 5 ovan).

Skillnad i kapacitet visar sig också när det gäller förmågan att attrahera konkurrensutsatta nationella utvecklingsresurser till regionerna. Här är det tydligt att det mesta av *pengarna* går till de starka miljöerna i Stockholm, Göteborg och Malmö (se figur 6 nedan).

Tillväxtanalys har i rapporten 2015:01 *Förhandsutvärdering och förslag till regionalfondsprogram* redovisat Sveriges arbete med programskrivningen inför programperioden 2014 – 2020. En slutsats är att processen, liksom inför tidigare programperioder, kan ha *präglats* av vissa politiska otydligheter när det gäller tidigare nationella riktlinjer inför arbetet. Och det är troligt att olika geografiska

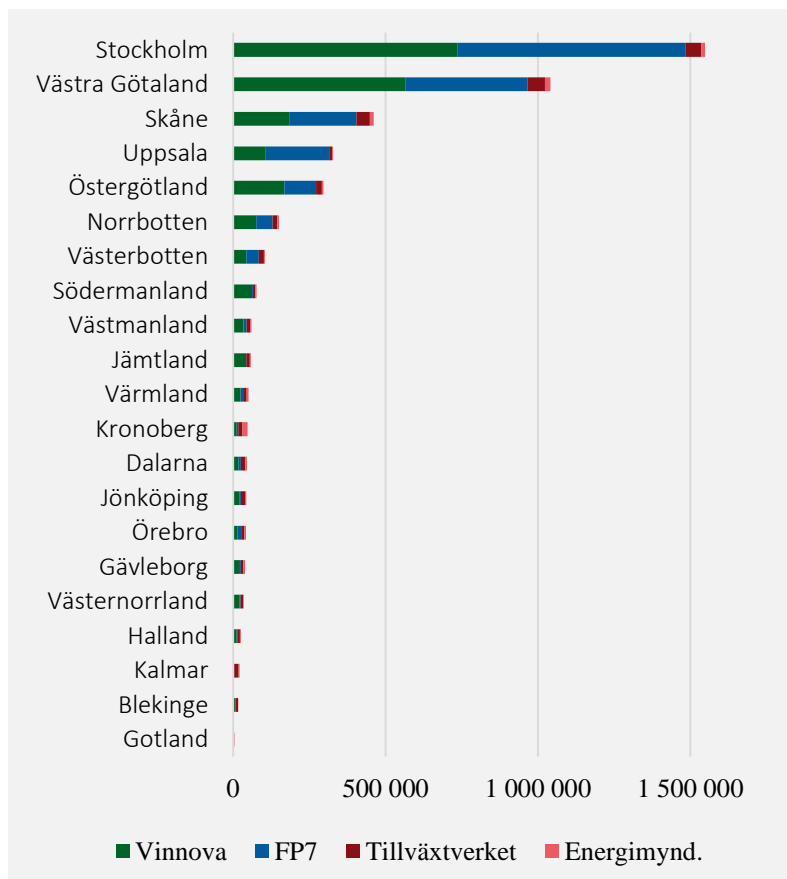
områden, med avgörande skillnader i administrativ kapacitet ytterligare försvårat ett effektivt genomförande av den europeiska sammanhållningspolitiken.

EU-politiken, med utgångspunkt i riktlinjer från Bryssel, ska till syvende och sist implementeras lokalt i kommuner och företag, där ”närmiljön” formas. Av Tillväxtanalys rapport 2011:01 *Utvecklingskraft i kommuner och regioner – Tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv* framgick att kommunerna ofta har en mycket större roll än vad som vanligtvis uppmärksammas. År 2010 avsatte kommunerna nästan lika *mycket* pengar som staten när det gäller direkta tillväxtaktiviteter – 2,9 miljarder SEK jämfört med statens 3,2 miljarder SEK för utgiftsområde Regional tillväxt. Det viktigt att notera att kommunerna fortsätter att svara för kompetensförsörjning och infrastruktur av helt avgörande betydelse för globalt konkurrenskraftiga funktionella arbetsmarknader. De avgörande frågorna när det gäller den regionala utvecklingspolitiken rör bland annat:

- Hur ska staten tillsammans med regionerna och kommunerna – i en effektiv flernivåstyrning – kunna driva verkningsfulla utvecklingsprogram, där företagens medverkan är central?
- Hur ska empiriska utvärderingar och djuplodande erfarenhetsutbyte nationellt och internationellt kunna bidra till att forma en ännu effektivare utvecklingspolitik?
- Vilken roll kan den regionala utvecklingspolitiken spela på Sveriges väg mot ett koldioxidneutralt samhälle 2050?

Figur 6: Konkurrensetsatta forskningsresurser – geografisk fördelning 2013

Källa: Kontigo 2015



Till sist ...

OECD:s grundläggande slutsats – att Sverige har ”smal regional midja” – är i linje med *Ansvarskommitténs* betänkande och bekräftas i flera av de ovan refererade studierna och inte minst i Bostadsplaneringskommitténs betänkande 2015:59. Återkommande frågor är hur en regionalisering ska kunna råda bot på detta? Hur ska en regionalisering ge ett bättre beslutsunderlag, där olika aspekter – globalt, nationellt, regional och lokalt – effektivt vägs samman till goda utvecklingsförutsättningar för svenskt företagande och därmed bidrar till att ge förutsättningar för en fortsatt god svensk välfärd? Detta väcker till sist frågor som:

- Kan större och administrativt starkare regioner ge:
 - bättre förutsättningar för en flernivåstyrning som möjliggör mer effektiva nationella prioriteringar?
 - mer effektivt samspel med och mellan primärkommunerna, både för den regionala utvecklingspolitiken och planeringsfrågor i ett bredare perspektiv?
- Kan större regioner ge ett bättre underlag för ett effektivare lärande inom utvecklingspolitiken, genom att bland annat att ta vara på internationella erfarenheter och samarbeten?
- Kan stora regioner och en tydligare indelning bättre ge förutsättningar att ta vara på resurser i hela Sverige?

Urval av tryckta källor

- Ansvarskommittén, SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- Ansvarskommittén/EuroFutures, SOU 2006, *Sveriges regionala indelning om tillväxtperspektivet får råda*
- Ansvarskommittén/EuroFutures, SOU, 2006, *Ansvarsfördelning på regional nivå: hur kan det se ut i praktiken?*
- AstraZeneca, 2014, *Årsredovisning*
- Ericsson, 2014, *Årsredovisning*
- Entreprenörskapsforum, 2015, *Global Entrepreneurship Monitor (GEM-studien)*
- Entreprenörskapsforum, 2014, *En fungerande arbetsmarknad – en årsrapport*
- Företagarnas, Swedbank 2015, *Småföretagsbarometern 2015*
- SOU 2015:101 Långtidsutredningen: *Demografins regionala utmaningar*
- Nordregio, 2015 *Kartor över utvecklingen i Norden (kartfunktion på hemsidan)*
- Näslund, M., 1972, *Regionalpolitik – igår, idag och imorgon*
- OECD, 2010, *Territorial Reviews SWEDEN 2010.*
- OECD, *Improving Schools in Sweden – An OECD perspective*
- SCA, 2014, *Årsredovisning*
- SKF, 2014, *Årsredovisning*
- SOU, 1963:58, *Aktiv lokaliseringspolitik*
- SOU 2015:59 *En regional planering – ökad samordning och bättre bostadsplanering,*
- Tillväxtanalys, 2011:01 *Utvecklingskraft i kommuner och regioner – Tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv*
- Tillväxtanalys, WP/PM 2011:18 *Forskning och utveckling i internationella företag 2009*
- Tillväxtanalys, WP/PM 2011:52, *Producenttjänster, ekonomisk omvandling och produktivitet*
- Tillväxtanalys, 2012:04 *Erfarenheter från kompetensplattformarbetet*
- Tillväxtanalys, 2013, *Regional Tillväxt 2013*
- Tillväxtanalys, PM 2014:09 *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*
- Tillväxtanalys, 2015:01, *Förhandsutvärdering och förslag till regionalfondsprogram*
- Tillväxtanalys, rapport 2015:06 *Innovationsklimatet i Sverige – en analys av Innovation Union Scoreboard,*
- Vetenskapsrådet, 2015, *Forskningens framtid! Svensk vetenskaplig produktion och publiceringsmönster i ett internationellt perspektiv*
- VINNOVA, ESBRI, 2015, *Det innovativa Sverige 2 – Innovation och attraktion i stad och landsbygd.*
- Volvo, 2014, *Årsredovisning*

Global konkurrenskraft, välfärd och regional kraftsamling

Vinster och utmaningar med stora regioner

Rapporten ”Global konkurrenskraft, välfärd och regional kraftsamling” tar upp vad stora regioner kan betyda för Sverige och Sveriges fortsatta välfärd.

Rapporten behandlar:

- Sambandet mellan ett konkurrenskraftigt näringsliv och en utvecklad välfärd
- Globaliseringen och dess krav på svenskt näringsliv
- Regionalisering som ett sätt att skapa långsiktig global konkurrenskraft
- Planeringsutmaningar för kommande stora regioner

Rapporten är skriven av Ekonomie doktor Dan Hjalmarsson, tidigare GD på Myndigheten för tillväxtanalys. Författaren ansvarar för innehållet i rapporten.

Upplysningar om innehållet
Roger, Molin, roger.molin@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016
ISBN: 978-91-7585-321-5
Text: ekonomie doktor Dan Hjalmarsson
Produktion: Lena Grönros

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN 978-91-7585-321-5