

A2004:009

Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder

Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder

Utarbetat av
Oxford Research, EuroFutures
och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

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 Gotab, Stockholm 2004

För ytterligare information kontakta Lars Bager Sjögren
Telefon 08 456 67 13
E-post lars.bager-sjogren@itps.se

Förord

ITPS har gett ett konsortium under ledning av Oxford Research AS i uppdrag att utvärdera de samlade effekterna av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder i Sverige 1995–1999. I konsortiet har också ingått Eurofutures AB och Umeå Universitet. Bakgrunden till uppdraget är att många tidigare utvärderingar har fokuserat på ett program i taget, medan ingen har tagit ett samlat grepp på programmets bidrag till den regionala utvecklingen. En annan bakgrund är att de flesta tidigare utvärderingar av strukturfonderna har utgått från de resultat projektägare – dvs. stödmottagarna – själva inrapporterat. I det här aktuella projektet har syftet varit att försöka identifiera förändringar i den regionala utvecklingen och att kunna knyta dessa förändringar till insatserna från strukturfundsprogrammen.

Rapporten är i huvudsak en statistisk analys. Det primära syftet är att påbörja en diskussion hur strukturfondernas investeringar gör avtryck i regionernas ekonomi. Det är rimligt att pröva om detta avtryck finns på de nivåer som programdokumenten anger. Det är även rimligt att gå från enklare till mer sofistikerade kvantitativa metoder i sökandet efter dessa avtryck. De utnyttjade metoderna är konventionella i den meningen att de är exempel på ansatser som prövats tidigare och som ofta anförs i litteraturen.

Vid jämförelser mellan regioner och länder är det vanligt att man använder en metod i syfte att se om regionerna närmar sig varandra avseende inkomst eller någon annan variabel av intresse. Sådana konvergensanalyser kan skilja sig framförallt i fråga om hur många dimensioner (förklarande variabler) som man vill inkludera i analysen. I denna rapport används enbart inkomstnivå vid en tidigare tidpunkt för att förklara förändringen i inkomst. Detta kan betraktas som en utgångspunkt men bör i framtiden kompletteras med mer sofistikerade modeller.

I sökandet efter avtryck används två ansatser. Den första är jämförelse mellan gruppen kommuner där strukturfundsprojekt varit förekommande med gruppen kommuner vilka inte erhållit strukturfundsmedel. Det klassiska problemet är sådana jämförelser är att uppskattad ”effekt” kan vara behäftad med så kallade selektionsfel. Detta innebär att man under- eller överskattar effekten då man inte tar hänsyn till att grupperna som jämförs inte är ”lika” i fundamentala avseenden. Då själva tanken bakom strukturfonderna är att komma tillrätta med strukturella problem i vissa regioner kan man hävda att dessa väljs ut, selekteras, av negativa skäl vilket medför att det är rimligt att anta att man underskattar den ”effekt” som strukturfonderna kan ha åstadkommit vid en enkel jämförelse. I rapporten används en ansats som i ett avseende korrigerar för detta. Ansatsen genomförs i en enkel och i en mer utvecklad version men huvudresultatet är detsamma.

Den andra ansatsen är en så kallad ”före-efter” analys enbart på kommuner som haft strukturfundsprojekt. Om man av olika skäl, till exempel tillgång på data, menar att kommuner som inte erhållit strukturfundsmedel inte är lämpliga att använda som jämförelsegrupp så kan man jämföra med de deltagande kommunerna utveckling under strukturfonderna med utvecklingen i period före strukturfonderna. Problemet med denna ansats är att de ekonomiska förhållandena kan vara olika i olika

tidsperioder något som var fallet i Sverige. Det tidiga 1990-talet var präglad av stor arbetslöshet och nedgång i industriproduktionen. Andra halvan av 1990-talet vittnar istället om en stark exportledd konjunktur men med en eftersläpande privat konsumtion. Återigen blir lösningen att låta analysen fokusera på förändring eller differenser. Denna andra analys kan sägas pröva om det finns någon skillnad i utveckling *inom* dessa kommuner över tiden. Eftersom samma region fick andra typer av regionala stöd före 1995 så blir detta mer ett test av olika regionala stödprogrammens relativa betydelse.

ITPS menar att den rapport som här presenteras i allt väsentligt ger en korrekt och rättvisande bild av strukturfondernas avtryck – eller kanske rättare uttryckt brist på avtryck - på den svenska regionala utvecklingskartan. ITPS menar därför att rapporten bör tolkas som en allvarlig varningssignal om att åtminstone de inledande årens arbete med strukturfondsprogram i Sverige inte har haft några påtagliga effekter på de strukturella förhållanden som politiken avsåg att påverka. ITPS delar härmed de huvudsakliga bedömningar och slutsatser som redovisas i rapporten att förklaringen kan sökas dels i outvecklad programlogik i implementeringen av de regionala strukturfonderna, dels i outvecklade verktyg att fånga aggregerade regionala effekter. ITPS kommande rapporter avser att bidra till utvecklingen av båda dessa faktorer.

Stockholm, juni 2004

Sture Öberg,
Generaldirektör

Innehåll

1	Sammanfattning och slutsats	7
2	Inledning	13
2.1	Utvärderingens bakgrund och syfte	13
2.2	Utgångspunkt för uppställning av en analysmodell	13
2.3	Dataunderlag	15
2.4	Rapportstruktur	15
3	Senaste årens regionala utveckling	17
3.1	Inledning	17
3.2	Den regionala utvecklingen i Europa	18
3.3	EU:s regionala strukturfondsprogram	23
4	Utvärderingsmetod	27
4.1	Överordnad analysmetod	27
4.2	Fastläggande av utvärderingsdimensioner	29
4.3	Indikatorer för mätning av strukturfondsprogrammets effekt	30
4.4	Insamling av ett stabilt dataunderlag	33
4.5	Metoder för mätning av strukturfondsprogrammets effekt	34
4.6	Metodiska överväganden	41
5	Regional utveckling under målprogrammen	47
5.1	Inledning	47
5.2	Implementering av EU:s geografiska program	47
5.3	Utvecklingen före och efter EU:s geografiska programmets införande	50
6	Minskar de regionala skillnaderna?	57
6.1	Inledning	57
6.2	Konvergens eller divergens i den kommunala utvecklingen?	58
6.3	Bidrar målprogrammen till geografisk omfördelning?	62
6.4	Bidrar målprogrammen till en jämnare utveckling?	63
7	Gör EU:s geografiska målprogram någon skillnad?	71
7.1	Inledning	71
7.2	Sambanden mellan EU-stöd och målintikatorerna	73
7.3	EU:s geografiska programs påverkan på effektindikatorerna	76
7.4	Samband mellan effekt- och målintikatorer	82
7.5	En total utvärdering av resultaten från de tre delanalyserna	86
8	Målprogrammen i praktiken – två fallstudier	89
8.1	Inledning	89
8.2	Presentation av fallstudiekommunerna	90
8.3	Programarbetet 1995–1999	93
8.4	Utvecklingen före och efter införandet av målprogrammen	97
8.5	Sammanfattande diskussion om orsak och verkan	101
9	Utvärderingsmetodens användbarhet	103
9.1	Inledning	104
9.2	Resonemang om kausaliteten mellan målprogram och effekter	104
9.3	Det totala programstödet	106
9.4	Skapar målprogrammen mervärde? Betydelsen av rätt strategi och implementering ...	108
9.5	Dataunderlag – kvaliteten på data för de projekt som fått stöd	110
	Bilaga 1 Geografisk fördelning av projektmedel	113
	Bilaga 2 Utvärderingens databas: Mål- och effektindikatorer	115
	Bilaga 3 Grunddata till difference-in-difference analyser	119
	Bilaga 4 Grunddata till effektanalyser	123
	Bilaga 5 Grunddata – samband mellan effekt- och målintikatorer för icke-stödkommuner	131

1 Sammanfattning och slutsats

Genom årtionden har regionalpolitiken varit ett centralt tema i Sverige. Med Sveriges inträde i EU öppnades nya möjligheter att stödja utvecklingen i de svagaste regionerna. Genom EU:s geografiska program Mål 2, Mål 5b och Mål 6 har det under perioden 1995–1999 genomförts investeringar på sammanlagt 17,8 miljarder svenska kronor. Vart och ett av EU:s geografiska målprogram har utvärderats och både ris och ros har delats ut, men dessa utvärderingar har haft sitt primära fokus på genomförandet samt på de omedelbara resultaten av EU:s geografiska program. En av de centrala frågor som återstår att besvara, är om EU:s geografiska program också har bidragit till att stärka den regionala ekonomiska utvecklingen i de svagaste regionerna och därigenom hjälpt till att skapa förutsättningar för tillväxt och välbefinnande i dessa regioner.

I ett mer överordnat perspektiv är det därför viktigt att ställa frågan om de geografiska programmen även bidragit till att främja den samlade regionala utvecklingen i Sverige. Konkret gäller frågan i vilken grad programstödet i praktiken bidragit till att främja målprogrammets överordnade målsättningar och de nationella/regionala målsättningarna för den regionala utvecklingen.

Målsättningen med denna utvärdering är alltså att bedöma och analysera de samlade effekterna av EU:s geografiska målprogram på den regionala utvecklingen i hela Sverige. Det är också viktigt att betona att en målsättning med projektet varit att se på möjliga metoder – och deras pålitlighet – för att genomföra kvantitativa effektstudier av EU:s geografiska program. En förutsättning är därvid tillgång till data avseende vilka regioner och ändamål som investeringarna avsett. En väsentlig del av arbetet har varit att pröva om det tillgängliga datamaterialet håller tillräckligt hög kvalitet.

Utvärderingens **huvudslutsats** är att man inte kan spåra några effekter av EU:s geografiska målprogram på den totala regionala utvecklingen. Under programperioden har de regionala skillnaderna snarast fördjupats än jämnats ut.

Det utesluter inte att enstaka projekt inom enstaka kommuner har varit lyckosamma men det är likväl förvånande att vi inte kan spåra någon effekt på den samlade regionala utvecklingen. Utvärderingen väcker omedelbart fråga om stöd-kommunerna inte skulle ha klarat sig lika bra om man inte hade fått stöd från EU:s geografiska program? Frågeställningen låter sig inte entydigt besvaras, varför det kan finnas anledning att vända på frågan: Vad kan orsakerna vara till att effekterna uteblir på den totala regionala utvecklingen och skulle en alternativ användning av EU:s stödmedel ha givit en större effekt på den regionala utvecklingen? Detta diskuteras kortfattat i denna sammanfattning efter en presentation av utvärderingens analysmetod, liksom en genomgång av utredningens övriga resultat.

För att nå fram till denna huvudslutsats har en rad **statistiska och kvalitativa analyser** genomförts:

- Vi har testat för konvergens/divergens för att visa om de regionala skillnaderna minskade under programperioden 1995–1999, vilket kunde vara en indikation på effekten av EU:s geografiska strukturprogram på den totala regionala utvecklingen.
- Vi har testat för strukturfondsprogrammets effekt på den regionala utvecklingen på två sätt:
 1. Finns det ett samband mellan de totala investeringarna – det totala programstödet – och utvecklingen av ett antal målindikatorer? Målindikatorerna tas som ett uttryck för om EU:s geografiska program har en effekt i linje med deras överordnade målsättning. Vi har testat för ett samband mellan EU:s geografiska program och befolkningsutvecklingen, utvecklingen av inkomst per capita, och sysselsättningsutvecklingen.
 2. Finns det ett samband mellan de totala investeringarna – det totala programstödet – och utvecklingen av ett antal effektindikatorer? Sammanlagt 15 effektindikatorer har valts för att fånga upp de direkta resultaten av de genomförda programmen/projekten. Följande effektindikatorer ingår i analysen:
 - Effektindikatorer med relation till näringslivs- och företagsutveckling:
 - Andel av befolkningen i åldern 25–65 år som är bidragsberoende.
 - Sysselsättning inom privat sektor.
 - Nya företag.
 - Antal arbetsställen med fler än 5 anställda.
 - Sysselsatta i företagsservice.
 - Effektindikatorer med relation till kompetens, utbildning och kompetensutveckling:
 - Högskoleutbildade i privat sektor
 - Andel formellt behöriga lärare.
 - Arbetsinkomst per sysselsatt i privat sektor.
 - Rörlighet på arbetsmarknaden
 - Arbetslöshet.

- Effektindikatorer med relation till omvärldsutvecklingen:
 - Bruttoinpendling.
 - Bruttoinflyttning.
 - Antal boende i familjer med två vuxna.
 - Registrerade gästnätter inom turismen.
 - Antal sysselsatta inom kultur och idrott.
- Slutligen har vi genomfört två fallstudier för att söka möjliga kvalitativa förklaringar till varför man inte kan finna någon avgörande effekt av målprogrammen på den totala regionala utvecklingen.

Nedan diskuteras utvärderingens huvudslutsats baserat på **resultaten av de genomförda analyserna**.

För det första har vi testat om det föreligger konvergens eller divergens i den totala regionala utvecklingen. Detta har först och främst mätts med den centrala ekonomiska nyckelindikatorn ”inkomst per capita”. Denna analys visar att utvecklingen i de svenska kommunerna inte konvergerar under programperioden 1995–1999. Tvärtom går utvecklingen i riktning mot ökande skillnader (divergens) mellan de svenska kommunerna. Denna tendens är dock svag.

Vi har också undersökt om stödkommunerna jämfört med icke-stödkommunerna har klarat sig bättre under perioden 1995–1999 än under perioden 1990–1995 mätt med de överordnade målindikatorerna för den regionala utvecklingen. Resultatet är att stödkommunerna har klarat sig sämre, då utvecklingen av inkomsten per capita, befolkningsutvecklingen och utvecklingen av sysselsättningen har varit svagare i stödkommunerna. EU:s geografiska programmen tycks därför inte ha bidragit till konvergens mellan stödkommuner och icke-stödkommuner.

För det andra kan vi inte påvisa något samband mellan de totala investeringarna genom EU:s geografiska program och utvecklingen av de 15 effektindikatorerna inom näringslivs- och företagsutveckling, utbildning och kompetensutveckling samt omvärldsutveckling. Något samband mellan de totala investeringarna och utvecklingen av målindikatorerna som ”inkomst per capita”, ”sysselsättning” och ”befolkning i åldern 15–64 år” kan inte heller påvisas. Med andra ord har EU:s regionala strukturfondsprogram inte haft någon signifikant inverkan på utvecklingen varken av effekt- eller målindikatorer.

I analysen har vi också testat om det finns ett samband mellan effekt- och målindikatorerna. Resultatet är att det för det stora flertalet av indikatorerna finns ett förväntat samband och att det oftast är signifikant. Med andra ord är detta en indikation på att utvärderingen har baserats på ett antal effektindikatorer som verkligen spelar en väsentlig roll för den överordnade regionala utvecklingen. Med andra ord kan vi hävda, att om EU:s geografiska program förmått att skapa en positiv utveckling av de antagna effektindikatorerna, så skulle EU:s geografiska program med stor sannolikhet också haft en effekt på utvecklingen av målindikatorerna.

Varför kan utredningen inte se några effekter av EU:s geografiska program på den samlade regionala utvecklingen i Sverige?

En investering på 17,8 miljarder kronor är trots allt en betydande investering. När man nu inte kan se några effekter av denna investering på den samlade regionala utvecklingen är det naturligtvis relevant att fundera på möjliga förklaringar till detta. Här skall pekas på två huvudförklaringar till de saknade effekterna av EU:s geografiska program på den samlade regionala utvecklingen.

För det första kan 17,8 miljarder kronor förefalla ganska mycket, men om man ställer summan i relation till de totala fasta och immateriella investeringarna utgör EU:s geografiska programs totala ekonomiska ram mindre än 1 procent av de totala investeringarna i hela Sverige under hela programperioden. Ställt i relation till den sammanlagda taxerade arbets- och företagarkinkomsten inom stödområdet under programperioden är siffran något högre, men fortfarande endast drygt två procent. Mot denna bakgrund ska man vara försiktig med att ha för stora förväntningar på att utvecklingsbilden för hela Sverige förändras på ett signifikant sätt till följd av just dessa stödprogram. Ska man då öka den totala ramen för stöd av den regionala utvecklingen i Sverige? Det ställer vi oss starkt tvivlande till, vilket vi också diskuterar i det följande.

För det andra måste det konstateras att alla studier av detta slag stöter på betydande metodproblem. Framförallt vill vi peka på att problemen med att hitta relevanta data för de kvantitativa analyserna varit betydande. Att fördela investeringarna per kommun inom stödområdet har varit en grannliga uppgift där en stor del av medlen fördelats med hjälp av schabloner. Tillgängliga data från strukturfondsmyndigheterna när det gäller den geografiska fördelningen har i den meningen varit alltför ofullständiga, vilket minskat precisionen i våra beräkningar. Resultaten av studien måste därför tolkas med viss försiktighet. Data avseende investeringarnas geografi är förknippade med samma brister under innevarande period (2000–2006). Metodproblemen kvarstår således i den meningen för de strukturfondsprojekt som nu genomförs. Här finns en stor potential till förbättring som ansvariga myndigheter snarast borde ta vara på.

Denna utvärdering bygger på det metodiska antagandet att de genomförda projekten sammantagna kommer att påverka en rad relevanta effektindikatorer. Så har dock inte visat sig fallet, vilket möjligtvis kan förklaras så här:

- Den totala investeringen i helt nya aktiviteter är mindre än programramarnas 17,8 miljarder kronor. Orsaken till detta är bl.a. att en del av projekten sannolikt helt eller delvis ändå skulle ha genomförts eller att projekten mer tjänar till att sysselsätta projektdeltagarna än till att bidra till en förändring av den regionala utvecklingen.
- Den specifika strategin och implementeringen av de enskilda programmen eller projekten i de stödberättigade kommunerna kan inte anses ha varit tillräckligt effektiv och målinriktad på att skapa både kort- och långsiktiga resultat.

När man inte kan se några omedelbara effekter av EU:s geografiska strukturutvecklingsprogram på den totala regionala utvecklingen beror det alltså på att kopplingen mellan investeringarna och effekterna är alltför svag. Frågan är om projekten har varit tillräckligt fokuserade, och om de förmår att engagera lokala investerare som kan föra den regionala utvecklingen vidare på längre sikt. Den stora omfattningen (antalet) projekt i enskilda kommuner indikerar att så troligen inte varit fallet. För att mäta effekterna av EU:s geografiska program på en rad effektindikatorer är vi dessutom av den uppfattningen att stödprojekten bör vara så fokuserade att de tillsammans kan understödja den överordnade regionala utvecklingen – kanske inte hela den regionala ekonomin, men dock för segment inom den regionala ekonomin – till exempel inom vissa regionala kluster.

De genomförda fallstudierna visar att den organisatoriska beredskapen och företagens engagemang förefaller spela en avgörande roll för om projekten blir framgångsrika – och inte minst om den totala projektportföljen kan påverka utvecklingen av en rad effektindikatorer. Bakom sådana framgångar ligger också en fokusering på projektaktiviteter som är relevanta för en mindre grupp investerare och inte minst privata företag. EU:s geografiska programs framgång på regional nivå synes därför bero på om de har fungerat som en katalysator för att sätta igång innovativa regionala utvecklingsaktiviteter. Detta påverkar regionala aktörers hållning, beteende och kunskaper om den regionala utvecklingen och inte minst deras egen roll i detta sammanhang. Kunskaper om hur man själv kan vara en del av den regionala utvecklingen kan därför vara mer värda än kortsiktiga ekonomiska resultat.

Med de erfarenheter som vunnits under de första två programperioderna är frågan om planeringen för kommande strukturfondsperioder borde vara mera fokuserad. Dessutom borde basen för den analys som föregår en programperiod också innehålla en diskussion om en alternativ användning av medlen i förhållande till den under de två första perioderna vanliga projekttypen.

2 Inledning

2.1 Utvärderingens bakgrund och syfte

Under flera decennier har politiskt fokus legat på den regionala utvecklingen, med målsättningen att ge befolkningen i alla regioner möjlighet till tillväxt, sysselsättning och goda levnadsvillkor. Regionalpolitiken har under det senaste decenniet försökt skapa goda möjligheter för utveckling och tillväxt. Det betyder dock inte att alla regioner nödvändigtvis skall vara lika, utan snarare att varje region skall kunna utveckla sina egna starka sidor och sin potential, för att därigenom skapa tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor. Det är alltså inte önskvärt att vissa regioner ekonomiskt eller socialt får en mycket sämre ställning än andra regioner.

Efter Sveriges inträde i EU har Sverige också haft tillgång till EU:s regionala strukturprogram, som bl.a. syftar till att främja den regionala utvecklingen. EU:s geografiska program mål 1, mål 2, mål 5b och mål 6 har, var för sig, ställt ekonomiska medel till förfogande för regionala utvecklingsinitiativ.

I samband med samtliga program har utvärderingar genomförts före, under och efter genomförandet. Dessa utvärderingar bidrar till att belysa EU:s geografiska programs implementering och de omedelbart uppnådda effekterna.

I ett mer överordnat perspektiv är det också viktigt att ställa frågan om EU:s geografiska program även bidrar till att främja den samlade regionala utvecklingen i Sverige. Konkret gäller frågan i hur hög grad programstödet i praktiken bidragit till att främja programmets överordnade målsättningar och de nationella/regionala målsättningarna för den regionala utvecklingen.

Målsättningen med denna utvärdering är alltså:

- att bedöma och analysera de samlade effekterna av EU:s geografiska målprogram på den regionala utvecklingen i hela Sverige
- att utveckla möjliga metoder för att lösa denna uppgift har också varit en uppgift för utvärderingen.

2.2 Utgångspunkt för uppställning av en analysmodell

Utvärderingen försöker således bedöma de samlade långsiktiga effekterna av de regionala strukturprogrammen för hela Sverige. Utvärderingen fokuserar på att bedöma om EU:s geografiska program bidrar till att uppfylla programmets överordnade målsättning.

För att kunna göra detta har det skapats en analysmodell som ger utrymme för de löpande anpassningar och förändringar som med tiden sker av EU:s geografiska programs prioriteringar samtidigt som den överordnade målsättningen att främja den regionala utvecklingen ligger fast. För att analysmodellen ska klara sådana förändringar är modellen grundad på nyare regionalekonomisk teori och andra nyare teoribildningar om regional utveckling.

Analysmodellen är för det första uppställd med inspiration från nyare regionalekonomisk teori¹. I traditionella tillväxtmodeller uppstår produktion genom en kombination av arbetskraft och kapital med en bestämd teknologi, som antas vara exogent given². I nyare regionalekonomisk teori anses humankapital och teknologi utgöra endogena tillväxtfaktorer:

- Humankapitalet är således en helt avgörande faktor eftersom produktionen blivit mer avancerad, kunskap blivit viktigare och utvecklingen sker allt snabbare. Det är därför också viktigt att rätt humankapital finns i regionen.
- Teknologisk utveckling, innovationer, är en annan mycket viktig faktor för att förstå den regionala utvecklingen. I de traditionella tillväxtmodellerna var teknologi en exogen faktor. I den nya tillväxtteorin är den emellertid i hög grad en endogen faktor. Forskning och utveckling, som är ett mått på den teknologiska utvecklingen, är inte den enda vägen till innovationer. På den regionala nivån skapas förutsättningar för innovationer inte bara i de enskilda företagen, utan också genom att den offentliga och privata sektorn i samarbete skapar bra regionala ramvillkor för innovation.

För det andra har vi från den nya ekonomiska geografin hämtat inspiration om regionala kluster³. Det är en kombination av företagsspecialisering, anhopning av företag på ett mindre område, företagsstöd och lokal utbildning som tillsammans med de regionala ramvillkoren stärker företagets konkurrensförmåga och bidrar till hög regional konkurrensförmåga. I ekonomiska termer kallar man detta för positiva regionala externaliteter. Regionala kluster ska ses i ljuset av den lokala företagsstrukturen, som är en grundläggande förutsättning för regional utveckling, och som i många regioner utgör ett viktigt strukturellt hinder.

För det tredje finns det en lång tradition av att se tillgänglighet som en viktig faktor för den regionala utvecklingen. Detta går tillbaka bl.a. till Hirschmann och Myrdal på 1950-talet men är också ett viktigt element i modern neoklassisk lokaliseringsteori, som bl.a. Paul Krugman var med om att formulera under 1990-talet. Regioner nära marknaden har bättre förutsättningar för regional utveckling än mer perifer belägna regioner. Tillgänglighet i form av god infrastruktur kan helt eller delvis uppväga en perifer geografisk placering.

Med inspiration från dessa teoribildningar har vi ställt upp en analysmodell med indikatorer och variabler som syftar till att ha sådan bredd att den skall kunna fånga upp eventuella justeringar av programmen, se kapitel 4

1 T.ex. Robert Barro och Xavier Sala-I-Martin (1995) "Economic Growth", McGraw-Hill, New York samt Paul Romer (1986) "Increasing returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy*, vol. 94

2 Solow, R. (1956) "A contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 70:2

3 T.ex. Storper, M. "Regional Worlds of production" och i ett danskt sammanhang *Erhvervsfremmestyrelsens (danska Näringsdepartementet) "Kompetenskluster i danskt näringsliv"*

Vidare används kommunerna som analysenhet i analysmodellen, eftersom dessa utgör en stabil enhet för tillgång till statistiska data. Konsekvensen av detta är att delar av kommuner – även mindre öar – inte kommer att vara självständiga analysenheter. Fördelen med detta tillvägagångssätt är att analysmodellen kan omfatta den regionala utvecklingen över längre tidsperioder, oberoende av eventuella förändringar av EU:s geografiska program.

2.3 Dataunderlag

Det statistiska dataunderlaget för den regionala utvecklingen kommer bl.a. från databasen ASTRID som ingår i Umeå Universitets/SMC:s⁴ utvecklingsprojekt avseende befolkningsgeografiska mikrosimuleringsmodeller. I sin tur kommer uppgifterna huvudsakligen från SCB:s LOUISE-databas. Den analys som genomförts, inom ramen för denna utvärdering av strukturfondsprogrammets effekter, ingår samtidigt i detta simuleringsmodellprojekt som en del av arbetet med att i modellen infoga moduler som relaterar insatsen av offentliga resurser till effekter på den demografiska och ekonomiska utvecklingen geografiskt.

Dataunderlaget för investeringarna i strukturfondsprogrammen bygger på information från NUTEK, AMS, Fiskeriverket och Jordbruksverket.

Data från ovanstående källor har samlats i en databas genomgående benämnd som ”Utvärderingens databas”. Alla analyser i föreliggande rapport bygger således på data från denna databas. I bilaga 2 definieras och beskrivs alla använda data i detalj. När vi i tabeller och figurer hänvisar till ”Utvärderingens databas” som källa hänvisar vi också implicit till bilaga 2 för närmare förklaring av använda data.

2.4 Rapportstruktur

Rapporten presenteras här kortfattat för att ge läsaren en kort läsvägledning. Rapporten består av totalt åtta kapitel med följande innehåll:

- Kapitel 3 ger en kort beskrivning den regionala utvecklingen i Europa samt en presentation av EU:s regionala strukturfondsprogram. De olika programmen presenteras liksom de förändringar som skett vid utformningen av de svenska programmen.
- I kapitel 4 presenteras den använda utvärderingsmetoden (analysmodellen)
- Kapitel 5 innehåller en deskriptiv beskrivning av den regionala utvecklingen i Sverige
- I kapitel 6 undersöks om de regionala skillnaderna i Sverige minskat eller ökat under perioden 1995–1999
- I kapitel 7 undersöks rent statistiskt om det finns ett samband mellan EU:s geografiska program och utvecklingen för ett antal effekt- och målindikatorer för alla de regioner som har EU-stöd.

⁴ SMC betyder *Spatial Modelling Centre* och är en del av Umeå Universitets kulturgeografiska institution lokaliserad till Kiruna. Huvudverksamheten vid Centret är metodutveckling. SMC är ett Mål 6-projek, som fortsatt inom ramen för Mål 1.

- För att nyansera de statistiska analyserna presenteras i kapitel 8 två fallstudier för att visa att det kan finnas skillnader i EU:s geografiskprogrammens effekt mellan stödberättigade kommuner.
- I kapitel 9 diskuteras utvärderingsmetodens användbarhet.

Hela rapporten sammanfattas i kapitel 1 med en presentation av utvärderingsresultatet samt en diskussion härav.

3 Senaste årens regionala utveckling

Välfärdsnivån i de svenska regionerna ligger på en europeisk genomsnittsnivå, med regionen kring Stockholm som ett väsentligt undantag. Med den nuvarande välfärdsnivån och de senaste årens utveckling placerar sig Stockholm som den starkaste regionen i Sverige och som en av de starkaste i hela EU. Det sker samtidigt som regioner som Mellersta Norrland och Norra Mellansverige under de senaste åren utvecklingsmässigt placerat sig bland de allra sämsta regionerna i EU.

Detta tyder på att de regionala skillnaderna i Sverige utvidgas. Detta understöds av en nederländsk studie av regional konvergens i tolv EU-länder fram till 1996. Sverige är tillsammans med Frankrike och Italien de länder som visar de tydligaste tecknen på regional divergens.

I Sverige är det kommunerna i de stora arbetsmarknadsregionerna, och då i synnerhet Stockholmsregionen, som har varit 1990-talets vinnare i termer av såväl befolknings- som sysselsättnings- och inkomstutveckling. Däremot har de flesta kommuner som tillhör små lokala arbetsmarknader och då framförallt de i den norra delen av landet successivt minskat sin befolkning samt halkat efter i både sysselsättningsutveckling och inkomst.

För att motverka den utvecklingen ger EU:s geografiska målprogram ett väsentligt ekonomiskt bidrag till regionala utvecklingsinitiativ. Under programperioden 1995–1999 förfogade de geografiska målprogrammen över 18,2 miljarder svenska kronor från strukturfonderna, inklusive offentlig och privat medfinansiering, vilket har ökat till ca 30 miljarder svenska kronor under den nu pågående programperioden 2000–2006.

3.1 Inledning

Avsikten med detta kapitel är att ge en introduktion till den regionala utvecklingen i Europa och då särskilt den regionala utvecklingen i Sverige, med syfte att förstå skälen för EU:s strukturfondsprogram.

Strukturfondsprogrammen har till syfte att minska de regionala skillnaderna i välfärd och bidra till en mer balanserad och integrerad social och ekonomisk utveckling i EU. Även om en minskning av de regionala skillnaderna är ett viktigt framgångskriterium är EU:s geografiska program inte skapade enbart med omfördelning som målsättning. Syftet är snarare att stödja en utveckling som innebär att regionerna använder sina egna resurser för att skapa en mer hållbar utveckling på sina egna villkor.

Det är därför varken realistiskt eller önskvärt att resultatet av EU:s geografiska målprogram är en fullständig utjämning av de regionala skillnaderna. Det finns trots allt skillnader mellan Stockholm och Övre Norrland. EU:s geografiska program bör dock som ett minikrav bidra till att utvecklingen i ett land kommer alla regioner till godo och att inga regioner fastnar i en negativ spiral som avlägsnar dem mer och mer från landets övriga regioner.

3.2 Den regionala utvecklingen i Europa

Skillnaderna i den regionala välfärden, mätt som bruttoregionalprodukt (BRP) per capita och som sysselsättning, är mycket markanta inom EU. Det är långt mellan några av de rikaste regionerna, som Hamburg och Paris (Ile de France), till några av de fattigaste, som Mecklenburg-Vorpommern i Tyskland och Apores i Portugal.

De svenska regionerna placerar sig i mitten bland de 204 NUTS II-regionerna, mätt efter bruttoregionalprodukt per capita men med Stockholm som ett väsentligt undantag. Stockholm placerar sig på 7:e plats, Småland med öarna på 76:e plats och Norra Mellansverige sist bland de svenska regionerna på 128:e plats, se Tabell 3-1.

Tabell 3-1 Svenska regioners ranking bland EU:s 204 NUTS II-regioner

Beteckning på område	BRP/capita 2001	BRP-tillväxt 1996–2001	Sysselsättnings- utveckling 1996–2001
Stockholm	7	2	12
Östra Mellansverige	114	174	148
Småland med öarna	76	168	190
Sydsverige	122	97	156
Västsverige	109	87	82
Norra Mellansverige	128	202	200
Mellersta Norrland	97	198	204
Övre Norrland	82	176	80

Nuts: "The nomenclature of territorial units for statistics (NUTS)" – en gemensam regional indelning av EG, där Nuts II är en regional enhet större än län och mindre än hela Sverige svarande till riksområden, se http://europa.eu.int/comm/regional_policy/glossary/glos5_en.htm

Källa: ITPS och NUTEK: "Regionernas tillstånd 2002. En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner", 2002

Denna situation hotas emellertid av den aktuella utvecklingen, där många av de svenska regionerna uppvisar dålig BRP-tillväxt och sysselsättningsutveckling. Av Tabell 3-1. framgår att utvecklingen i Stockholmsregionen är jämförbar med de starkaste regionerna i EU, medan resterande regioner i Sverige antingen klarar sig medelmåttigt eller mycket dåligt. Faktum är att Norra Mellansverige och Mellersta Norrland kandiderar till en plats bland de tio regioner i EU som klarat sig allra sämst under perioden 1996–2001.

Resultatet visar två saker. För det första, att utvecklingen i vissa regioner i Sverige är problematisk. För det andra, att skillnaderna mellan Stockholm och de övriga regionerna ser ut att öka. En grupp nederländska forskare har nyligen undersökt om det inom de enskilda länderna i EU föreligger regional konvergens eller divergens i BRP per capita fram till 1996. Resultatet av analysen visas i Tabell 3-2.

Den tydligaste tendensen till regional konvergens finns i Tyskland, där konvergenshastigheten är över tio procent. Det beror inte överraskande på att regionerna i tidigare Östtyskland jämfört med regionerna i tidigare Västtyskland har lägre bruttoregionalprodukt per capita men högre årlig tillväxt.

Tendensen till regional konvergens finns också i andra länder. Den är mest uttalad i länder som Spanien, Nederländerna, Österrike, Finland, Grekland och Portugal. Tendensen finns i någon mån även i Storbritannien och Belgien, men där är den inte statistisk signifikant, och bör därför tas med vissa förbehåll.

Tabell 3-2 Analys av regional konvergens inom EU-länderna fram till 1996, BRP per capita, NUTS II

	Antal regioner	Period	Beta-konvergens	Sigma-konvergens	Konvergenshastighet*
Tyskland	37	1991–1996	Ja	Ja	-10,3 % **
Frankrike	21	1980–1996	Nej	Nej	0,0 %
Italien	20	1980–1996	Nej	Nej	0,3 %
Storbritannien	29	1977–1996	Ja	Nej	-1,7 %
Spanien	18	1980–1996	Ja	Ja	-1,4 % *
Nederländerna	12	1986–1996	Ja	Ja	-5,2 % **
Belgien	11	1977–1996	Ja	Ja	-0,6 %
Sverige	8	1985–1996	Nej	Nej	1,5 %
Österrike	9	1988–1996	Ja	Ja	-1,5 % **
Finland	4	1988–1996	Ja	Ja	-1,9 % **
Grekland	13	1977–1996	Ja	Ja	-3,5 % **
Portugal	7	1988–1996	Ja	Ja	-3,5 % *

* Beräknat från betakonvergens.

**/* indikerar om konvergenshastigheten är signifikant på 5-procentsnivån eller 10-procentsnivån

Se avsnitt 4.5 för en definition av beta- och sigmakonvergens och tabell 3.1 för en definition på Nuts

Källa: Ederveen et al.: "Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy", 2002

För tre andra länder, Sverige, Italien och Frankrike, visar resultatet inte på regional konvergens. I både Sverige och Frankrike beror det dock framför allt på att en region, storstadsregionen, skiljer sig väsentligt från övriga regioner. Både Stockholmsregionen och Ile de France kring Paris har både en högre BRP-nivå och högre tillväxt av BRP per capita. Kvar är Italien, som under perioden inte visar tendens till konvergens.

Författarna drar mot bakgrund av analysen slutsatsen att det finns en regional konvergens i de flesta EU-länder. Det är dock inte helt övertygande, och flera andra studier har också tvekat att dra en sådan slutsats⁵. Men i ett europeiskt sammanhang visar analysen att Sverige inte i samma grad som många av de andra länderna har tendens till regional konvergens.

Man bör dock vara försiktig med att tolka in för mycket i detta resultat. Det är väsentligt i sammanhanget att hålla i minnet, att Sverige vid utgångstillfället är ett av de länder i EU, som har de minsta regionala skillnaderna. Frågeställningen om konvergens och divergens får en helt annan betydelse än i länder som Tyskland och Italien, där de regionala skillnaderna är mycket markanta.

⁵ T.ex. Cappelen, Castelacci, Fagerberg och Verspangen (2001) samt Europakommissionen (2000).

3.2.1 Sveriges regionala utveckling under de senaste årtiondena⁶

I regionalpolitiska sammanhang är det ofta befolkningsförändringarna som är grunden till den problembild som målas upp. Ett naturligt synsätt med tanke på att basen för en regions överlevnad och utveckling är de människor som bor och verkar där. Befolkningsunderlaget styr därtill möjligheterna att upprätthålla lokal service liksom värdet av gjorda investeringar i fastigheter mm. Att behålla eller till och med öka sin befolkning är därmed något som prioriteras högt i landets kommuner.

Befolkningsutvecklingen i Sverige har i stort sett präglats av samma mönster under hela efterkrigstiden, med en fortgående omlokalisering av befolkningen till större städer på bekostnad av glesbygd, landsbygd och mindre tätorter. Omlokaliseringsprocessen har dock varierat i hastighet och intensitet under årtiondena: Under 1950- och 1960-talets starka expansion inom industrin drevs urbaniseringen som en följd av arbetskraftbrist i de växande städerna och sysselsättningsrationalisering inom de areella näringarna. Med 1970-talet följde en lugnare period där industrin drogs med strukturproblem och offentlig sektor istället tog över rollen som sysselsättningsskapare och då främst i kommunal regi. Produktionen av välfärdstjänster stod i proportion till befolkningen i landets kommuner vilket bidrog till en jämnare spridning av arbetstillfällen och därigenom en mer stabiliserad befolkningsstruktur.

Pendlingen ökade i takt med förbättrade kommunikationer och en motreaktion till tidigare decenniernas starka urbanisering kom med 1970-talets ”gröna våg”. Den medförde att flera städer uppvisade befolkningsminskningar till fördel för i första hand stadsnära landsbygd. Till skillnad från föregående decennier var detta dock ett uttryck för livsstilsrelaterade folkomflyttningar medan urbaniseringen i första hand varit ett uttryck för förändrade utkomstmöjligheter.

Den relativt lugna perioden fortsatte under 1980-talet, främst på grund av en fortsatt stark tillväxt inom den offentliga sektorn, men kom under 1990-talet att övergå i en betydligt mer turbulent utveckling. Under 1990-talet minskade befolkningen i de produktiva åldrarna (25–64 år) i 105 av Sveriges då 288 kommuner. I synnerhet under den senare delen av 1990-talet präglades många kommuner av befolkningsminskningar. Om man bara ser till perioden 1995–1999 så minskade befolkningen i åldersgruppen 25–64 år i 147 av de 288 kommunerna. En kraftig förskjutning mot större städer i södra Sverige och längs Norrlandskusten skedde och stora delar av Småland, Dalsland, Värmland, Bergslagen och hela Norrlands inland upplevde en ökad avfolkningstakt.

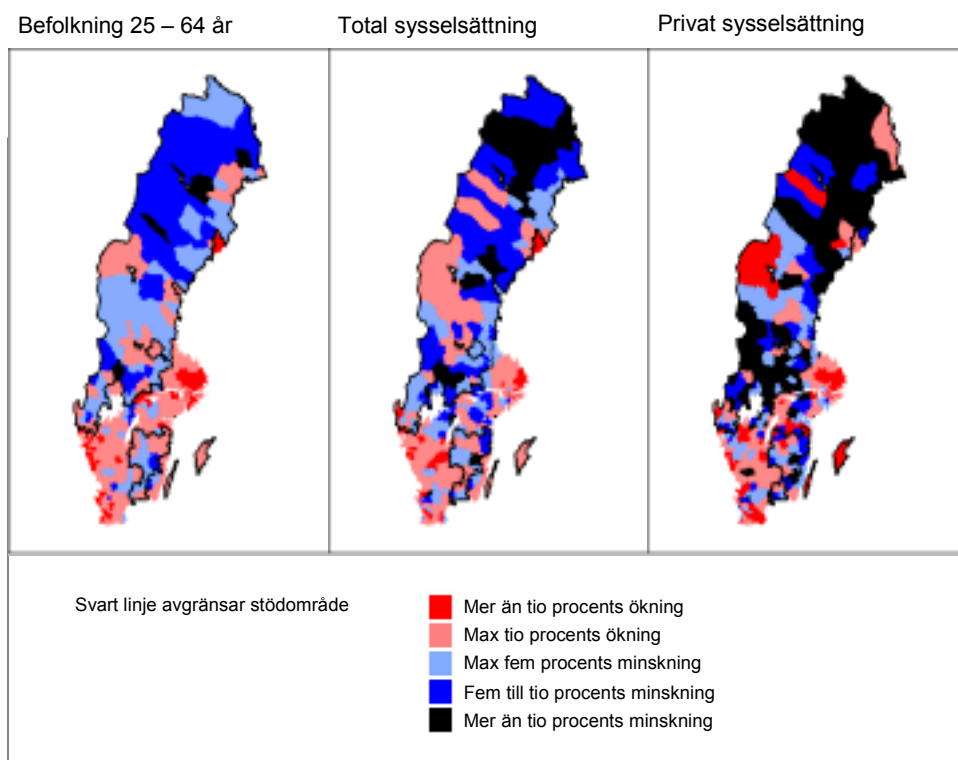
Till skillnad från flyttströmmarna på 1960- och 1970-talet var 1990-talets mellanregionala omflyttning inte primärt driven av skillnader i försörjningsmöjligheter. Inkomstförsäkringssystemet hade medfört att möjligheterna att stanna på hemorten trots brist på arbete ökat samtidigt som regionalpolitiken under de senaste årtiondena inte heller varit inriktad på regional omflyttning utan snarare tvärtom. Istället förklaras den ökade mellanregionala omflyttningen under 1990-talet i huvudsak av ungdomars flytt till studier. Ökningen av ungdomars flyttningar motsvarar nästan

⁶ Detta avsnitt bygger till stora delar på *Regionalpolitiska utvärderingen*, SOU 2000:36

hela ökningen i den mellanregionala rörligheten under 1990-talet. Det handlar då inte bara om den kraftiga utbyggnaden av universitet och högskola utan även att gymnasie studerande i större utsträckning börjat söka sig till andra utbildningsorter än hemorten. Flytt till studier ökade från 12 procent till 28 procent av de sammanlagda flyttningarna under detta decennium. Regionaliseringen av högskolan har i det här sammanhanget bidragit till skapandet av regionala tillväxtpoler och troligtvis dämpat centraliseringen till storstadslänen. I stort sett alla högskoleorter uppvisade en positiv och många gånger kraftig befolkningstillväxt under 1990-talet.

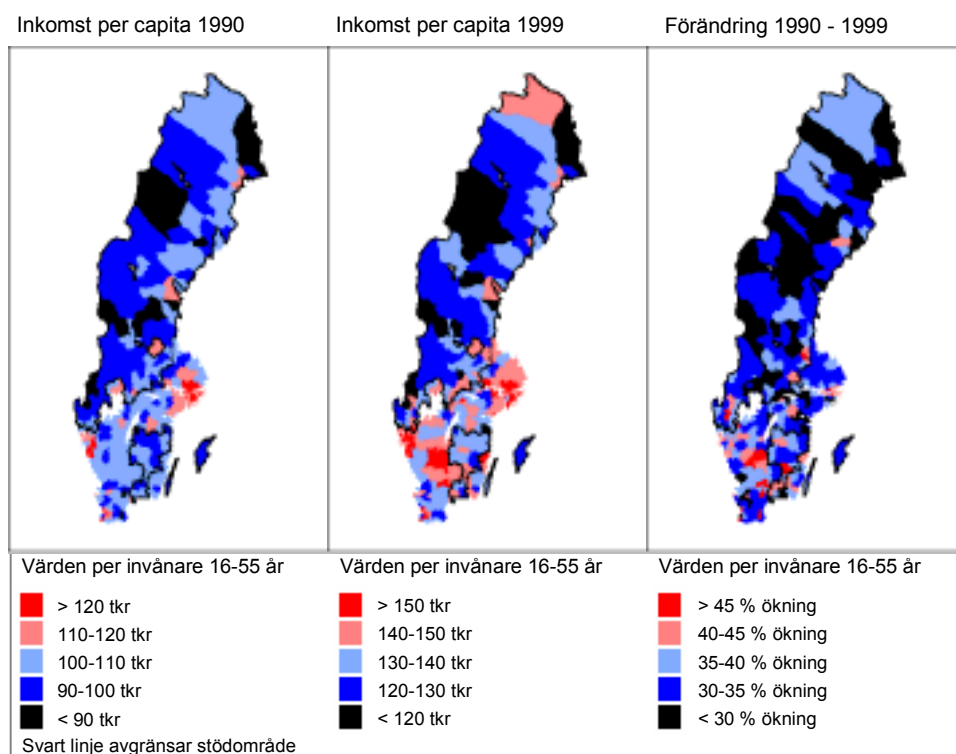
Kommuner i de stora arbetsmarknadsregionerna, och då i synnerhet Stockholmsregionen, har varit 1990-talets vinnare i termer av såväl befolknings- som sysselsättnings- och inkomstutveckling, se Figur 3-1 och Figur 3-2.

Figur 3-1 Förändring i befolkningen 25–64 år, total sysselsättning och privat sysselsättning, 1990–1999



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Figur 3-2 Inkomst per capita 1990 och 1999 samt procentuell förändring 1990–1999. Löpande priser



Not: Definition av inkomst: Inkomst = löneinkomster + företagarinkomster

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Samtidigt finns det flera kommuner även i små arbetsmarknadsregioner som bland annat lyckats uppvisa en positiv sysselsättningsutveckling samt förbättrat inkomsten per capita avsevärt. Gislaved och Värnamo är två exempel, men även stödkommuner som Ljusdal och Strömstad.

Sammantaget är det dock otvetydigt så att de flesta kommuner som tillhör små lokala arbetsmarknader och framförallt de i den norra delen av landet har successivt minskat sin befolkning samt halkat efter i både sysselsättningsutveckling och inkomst. En stor del av Norrlandskommunerna tappade under 1990-talet mer än 10 procent av sin sysselsättning i den privata sektorn. Den offentliga sektorn har bidragit till att dämpa den totala nedgången något och i en del kommuner skedde en viss återhämtning efter den omfattande konjunkturedgången i början av 1990-talet. När det gäller inkomstutvecklingen förefaller de större arbetsmarknadsregionerna ligga minst fem år före. De nominella per capitavärden dessa uppvisar för år 1995 har de flesta inlandskommuner i Norrland nått först år 1999 och i många fall inte ens då. Detta samtidigt som kommunerna i storstadsområdena fortsättningsvis utvecklas starkt. Klyftan gentemot de mindre lyckosamma kommunerna har på så vis ökat ytterligare.

De regioner som lyckats växa i termer av befolkning, inkomster och sysselsättning präglas som regel av arbetskraftsintensiv verksamhet. Regionalpolitiska utredningen från år 2000 pekar på tre typer av ”framgångsregioner”:

1. Storstadsregioner, med god dynamik på en stor lokal arbetsmarknad och hög andel av tjänsteinriktade verksamheter
2. Småföretagsdistrikt, som trots en liten nätmarknad och lägre formell kompetensnivå än storstäderna lyckats väl genom starkt lokalt företagande och entreprenörskap och en hög grad av flexibilitet.
3. Attraktiva landsbygdsområden, vanligtvis i närheten av stora arbetsmarknader, där människors boendepreferenser genererat utveckling snarare än ett eget vitalt näringsliv.

Av detta kan utläsas att strukturella förhållanden såsom den lokala arbetsmarknadens storlek inte allena avgör en regions utveckling, utan även att förvaltandet av de lokala förutsättningarna och det mänskliga kapitalet i hög grad spelar in. Vikten av goda strukturförhållanden föranledde dock regionalpolitiska utredningen att förordna insatser av generell karaktär för den framtida regionalpolitiken, exempelvis regionförstoring genom förbättrade kommunikationer. Frågan man ställer sig är huruvida insatserna inom det geografiska målprogram 1995–1999, som till stor del var av punktviss karaktär, haft någon effekt på den regionala bilden av Sveriges utveckling under 1990-talet, eller om de utvecklingstrender som beskrivits ovan fortgått i oförminskad takt. Denna fråga är central för föreliggande studie och behandlas ingående i kommande kapitel som redogör för resultatet av de analyser som genomförts.

3.3 EU:s regionala strukturfondsprogram

EU:s strukturfonder ger ett väsentligt ekonomiskt bidrag till regionala utvecklingsinitiativ. Under programperioden 1995–1999 förfogade de geografiska målprogrammen över 18,2 miljarder⁷ svenska kronor från strukturfonderna, inklusive offentlig och privat medfinansiering, som har ökat till ca 30 miljarder svenska kronor under den nu pågående programperioden 2000–2006.

3.3.1 EU:s regionala strukturfondsprogram 1995–1999

Under den första programperioden har tre strukturfondsprogram med regionalt fokus implementerats i Sverige. Det rör sig om mål 2, 5b och 6, som kort beskrivs nedan.

Mål 2 inriktades på förnyelse i områden präglade av industriell tillbakagång. Programmets geografiska utsträckning omfattade kommuner längs Norrbottens- och Västerbottenskusten, Ångermanland, Bergslagen, Fyrstadsregionen samt Blekinge. Den samlade finansiella ramen för Mål 2-programmen utgjorde 5,5 miljarder kronor.

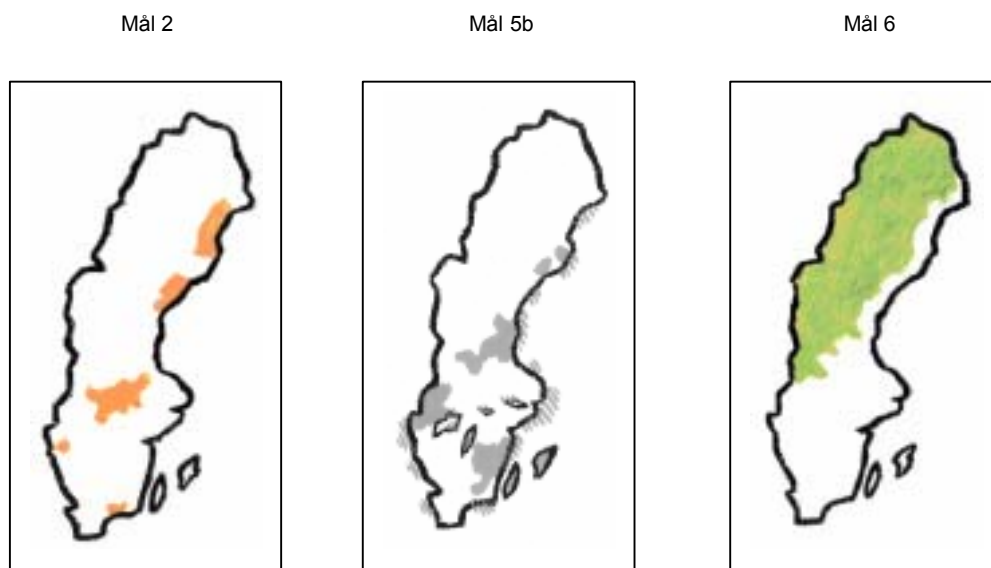
⁷ Att denna summa är något högre än de 17,8 miljarder som redovisas i studiens dataunderlag över faktiska utbetalningar (se kapitel fem) beror dels på återföring av medel till EU samt mindre skillnader mellan ”budgeterad” och faktisk medfinansiering.

Mål 5b hade fokus på utveckling och strukturomvandling i landsbygdsområden. Geografiskt var programmen spridda över hela landet med tre kommuner i Västerbottens län, sex i Gävleborgs län, fem i Dalarnas län, tolv i Västra Götaland samt ett 20-tal kommuner i Kalmar, Kronobergs, Jönköpings och Östergötlands län. Härutöver ingick tillika hela Gotland och skärgårdsöar utan fast landförbindelse. Mål 5b programmens samlade finansiella ram uppgick till ca 6,3 miljarder kronor.

Mål 6 omfattade inlandskommunerna i norra Sverige och syftade till att ge stöd till de mest glesbefolkade kommunerna i Sverige. 43 inlandskommuner i de sju nordligaste länen (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Dalarna och Värmlands län) ingick i programmet. Den samlade budgeten för hela programmet uppgick till 6,4 miljarder kronor.

För mål 2-, mål 5b- och mål 6-programmen utgjorde den samlade programbudgeten inklusive medfinansiering således totalt 18,2 miljarder svenska kronor under perioden 1995–1999. I Figur 3-3 är de tre programmens geografiska täckning illustrerad. Av figuren framgår att endast Mål 6-området utgör ett större geografisk sammanhängande område, medan Mål 2 och Mål 5b-programmen är mer geografiskt utspridda på ett antal "öar" och på tvären av den svenska länsindelningen.

Figur 3-3 De geografiska målprogrammets utsträckning 1995–1999



Källa: NUTEK

3.3.2 EU:s regionala strukturfondsprogram 2000–2006

Under den nuvarande perioden från 2000 till 2006 utgörs de regionalt orienterade strukturfondsprogrammen av Mål 1 och Mål 2. Mål 1-programmet har som målsättning att främja utvecklingen av regioner som halkat efter i utvecklingen. Mål 2-programmen syftar till att stärka den ekonomiska utvecklingen i regioner med strukturella problem.

Mål 1-programmen är indelat i två delar – Södra skogslänsregionen och Norra Norrland. Södra skogslänsregionen omfattar hela Jämtlands och Västernorrlands län, en handfull kommuner i Norra Dalarna samt Ljusdal och Torsby kommuner i Gävleborgs respektive Värmlands län. Finansieringen av Södra skogslänsregion uppgår till totalt ca 8,6 miljarder kronor. Norra Norrland består av samtliga kommuner i Norrbotten och Västerbottens län. Programmets budget uppgår totalt till 8,8 miljarder kronor. Mål 1-programmet har sammanlagt ca 17,4 miljarder kronor till sitt förfogande för perioden 2000–2006. För programperioden har Mål 1 och Mål 2 sammanlagt ca 30 miljarder svenska kronor tillgängliga för investeringar under en 7-års period.

Mål 2 programmen för 2000–2006 disponerar totalt över 12,5 miljarder kronor, inklusive medfinansiering. Mål 2 är uppdelat i fyra programområden, nämligen Mål 2 Öarna, Södra, Västra, och Norra:

- Mål 2 Öarna berör hela femton län inklusive Gotland och omfattar 300 bebodda skärgårdsöar utan fast landförbindelse. Programmen finansieras med totalt 859 miljoner kronor.
- Mål 2 Södra omfattar 24 kommuner i Kalmar, Jönköping, Kronoberg, Östergötland och Blekinge län. Området är ett sk utfasningsområde, där stödet tas bort efter 2006. Programmen har en totalbudget på 2,7 miljarder kronor.
- Mål 2 Västra inkluderar 34 kommuner i Värmlands, Västra Götalands och Örebro län. Programmen omfattar totalt 3,7 miljarder kronor.
- Mål 2 Norra omfattar 31 kommuner i de tre länen Dalarna, Gävleborg och Västmanland. Programmen har en total finansiering på 5,3 miljarder kronor.

3.3.3 Geografiska ändringar i programmen från första till andra programperioden

Under den första programperioden 1995–1999 fanns det således tre geografiska program: mål 2, mål 5b och mål 6, som i andra perioden ersatts av mål 1 och mål 2. Alla tre programmen från den första perioden innehåller kommuner som idag ingår i både mål 1 och mål 2-programmen. Mål 1 ersätter det tidigare mål 6 och de nordligaste delarna av mål 2 och mål 5b. Mål 2 motsvarar i stort sett de tidigare mål 2 och mål 5b-programmen.

4 Utvärderingsmetod

Målsättningen med denna utvärdering är att bedöma och analysera de samlade effekterna av EU:s geografiska målprogram på den regionala utvecklingen i hela Sverige. Ambitionen är att kunna kvantifiera effekten av strukturfondsprogrammen och i utvärderingen används därför till största delen kvantitativa data.

Resultatet av strukturfondsprogrammen mäts med tre målkategorier och 15 effektindikatorer. De tre målkategorierna används för att mäta utvecklingen i inkomst per capita, sysselsättning och befolkningens mängd, eftersom dessa förhållanden avspeglar de överordnade målsättningarna för strukturfondsprogrammen oavsett mätområde. De 15 effektindikatorerna har valts inom de tre utvärderingsdimensionerna näringslivs- och företagsutveckling, kompetens, utbildning och arbetsmarknad samt omvärldsutveckling. De tre utvärderingsdimensionerna är en omformulering av de åtgärdsområden som anges i programdokumentet.

Utvärderingens dataunderlag bygger på befintliga data med kommunerna som geografisk enhet. Data gällande strukturfondsprogrammets investeringar (inklusive EU-stöd samt offentlig och privat medfinansiering) har hämtats från de databaser som används för att administrera programmen, primärt från STINS. Data för effekt- och målkategorier har dels hämtats från SCB, dels från databasen vid Umeå Universitet.

Tre analyser genomförs för att utvärdera effekten av strukturfondsprogrammen. Det handlar om en konvergensanalys, en effektanalys och en institutionell analys.

4.1 Överordnad analysmetod

Målsättningen med – eller huvudfrågan för – denna utvärdering är att värdera och analysera de samlade effekterna av EU:s geografiska målprogram på den regionala utvecklingen i hela Sverige.

Det finns i princip två sätt att analysera detta. Det ena sättet är med en kvantitativ metod, där man undersöker det kvantitativa statistiska sambandet mellan investeringar och resultat. Det andra sättet är en kvalitativ metod, där man intresserar sig för de processer som sätts igång av investeringarna.

I utvärderingarna av enskilda målprogram som hör till strukturfondsprogrammen är det vanligt att använda en blandning av kvantitativa och kvalitativa metoder för att kunna hantera den komplexitet som med nödvändighet uppstår vid utvärdering av regional utveckling. Målet för utvärderingar av detta slag är att förstå EU:s geografiska programs bidrag till dynamiken i den regionala utvecklingen och mot denna bakgrund komma med förslag till förbättringar av insatsen.

Ambitionen med denna utvärdering är en annan. Vi vill för alla strukturfondsprogram tillsammans värdera investeringarnas kvantitativa effekt på ett antal utvalda mål för den regionala utvecklingen. Utvärderingen bygger därför vidare på erfarenheter från en rad övervägande kvantitativa studier⁸. För att kunna genomföra den kvantitativa analysen har det varit nödvändigt att göra två saker:

- Alla åtgärdsområden under strukturfondsprogrammen under perioden 1995–1999 har definierats om i tre nya utvärderingsdimensioner, kallade näringslivs- och företagsutveckling; kompetens, utbildning och arbetsmarknad samt omvärldsutveckling. Dessa dimensioner är relativt homogena i motsats till de ursprungliga åtgärdsområdena, som definieras mycket olika beroende på programperiod, målprogram och geografiskt område. Slutligen har de finansiella medel som satsas inom var och en av utvärderingsdimensionerna också fördelats geografiskt – per stödkommun.
- Både för strukturfondsprogrammen som helhet och för de enskilda utvärderingsdimensionerna har de totala investeringarna (EU-medel, offentlig medfinansiering och privat medfinansiering) beräknats. Dessutom har det för varje utvärderingsdimension tagits fram effektindikatorer för mätning av den kortsiktiga effekten, samt för alla utvärderingsdimensionerna tillsammans tagits fram målindikatorer för mätning av den långsiktiga effekten. Ett kausalt samband förutsätts mellan investeringar och effektindikatorer samt mellan effektindikatorer och målindikatorer.

För att besvara utvärderingens huvudfråga, har vi försökt besvara följande frågor i analysen:

- Bidrar strukturfondsprogrammen till konvergens/divergens mellan stödkommuner og icke-stödkommuner? Sker en utjämning av skillnaderna mellan kommunerna i Sverige under perioden 1990–1995 och under perioden 1995–1999? Förbättras utvecklingen i stödkommunerna relativt sett jämfört med förhållandena i icke-stödkommunerna från perioden 1990–1995 till perioden 1995–1999?
- Vilken effekt har strukturfondsprogrammen på utvecklingen i kommunerna? Finns det ett positivt och signifikant samband mellan investeringarna och utvecklingen av effekt- och målindikatorerna? Finns det ett positivt och signifikant samband mellan utvecklingen av effekt- och målindikatorerna?
- Vilken betydelse har de institutionella förhållandena för implementeringen av programmen för de resultat som uppnås?

⁸ För en översikt se bl.a. Ederveen, Gorter, de Mooij och Nahuis: "Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy", 2002.

4.2 Fastläggande av utvärderingsdimensioner

Under perioden 1995–1999 fanns tre olika målprogram under EU:s strukturfondsprogram. Mål 2-programmet var inriktat på förnyelse i områden präglade av industriell tillbakagång. Mål 5-programmet var fokuserat på omstrukturering. Mål 6 hade till syfte att stödja de glesbefolkade kommunerna i Sverige. Utöver denna uppdelning fanns också en geografisk uppdelning, genom att insatserna var riktade mot vissa regioner. Det fanns t.ex. Mål 2-program riktade till bl.a. Bergslagen, Blekinge och Fyrstad.

För varje målprogram och för varje region har speciella programdokument (s.k. SPD) utarbetats, vilka innehåller bestämda åtgärdsområden. Antalet åtgärdsområden varierar mellan programdokumenten, och dessutom är åtgärdsområdena mycket olika definierade. Det är därför svårt att direkt jämföra insatserna för olika målprogram och geografiska områden.

Det är en svårighet som inte omedelbart kan lösas, och som förvärras av att det mellan två programperioder också sker förändringar av det sätt som målprogrammen och åtgärdsområdena är definierade på.

Vi har önskat fastlägga en mer hållbar grund för analysen, som dels kan hantera skillnaderna mellan målprogrammen och som dessutom kan hantera förändringar mellan två programperioder.

Vi har därför valt att definiera nya utvärderingsdimensioner, som på ett rimligt sätt kan omfatta de åtgärdsområden som finns i programdokumenten från 1995–1999 och från 2000–2006. Resultatet har blivit tre dimensioner, som omfattar näringslivs- och företagsutveckling, kompetens, utbildning och arbetsmarknad samt omvärldsutveckling⁹. De kan samtidigt sägas vara huvudinsatsområdena för EU:s strukturfondsprogram.

De tre utvärderingsdimensionerna har definierats på följande sätt:

- **Näringslivs- och företagsutveckling.** Insatsområden som har till syfte att stödja den regionala näringslivsutvecklingen genom bättre spridning av kunskaper och teknologi, bättre tillgång till kapital och starkare entreprenörskap samt insatsområden som har till syfte att stärka de lokala företagen vad gäller bl.a. innovationer, logistik, Business-to-Business-samarbete, internationalisering, ledningsfrågor och användning av IT. Insatsområden inriktade mot turism ingår, om det explicit gäller näringslivs- och företagsutveckling.

9 De svenska programdokumenten för alla strukturfondsprogram som startats sedan 1995 har lästs och en sammanfattning har skrivits av programmets insatsområden. Denna har jämförts med motsvarande information i de elektroniska databaserna, bl.a. STINS, som används för att administrera programmen. Tre personer har sedan oberoende av varandra gett förslag till utvärderingsdimensioner och till placeringen av de olika åtgärdsområdena i programmen. Mot denna bakgrund har vi sedan definierat tre utvärderingsdimensioner, och samtliga åtgärdsområden har placerats i dessa utvärderingsdimensioner.

- **Kompetens, utbildning och arbetsmarknad.** Insatsområden som har till syfte att öka kvaliteten på och utbudet av utbildningar samt utbildningsnivån i regionen, att skapa en flexiblere arbetsmarknad med ökade möjligheter till övergång mellan olika sektorer (geografisk mobilitet ingår inte), lägre arbetslöshet och mindre segregation samt bidra till kompetensutveckling hos arbetssökande och hos de anställda i företagen.
- **Omvärldsutveckling.** Insatsområden som har till syfte att förbättra de allmänna villkoren för boende och arbete genom förbättringar av den fysiska infrastrukturen (framför allt IT-infrastruktur, vägar, järnvägar, miljö och energi), genom utveckling av offentlig service (framför allt offentliga transporter), genom att mobilisera lokala naturresurser, kulturella och sociala resurser samt genom att stärka den regionala identiteten. Vissa insatsområden riktade mot turism, t.ex. marknadsföring av regionen och utveckling av nya turistattraktioner, tas också med.

Alla medel som investerats under programperioden 1995–1999 har sedan fördelats på dessa dimensioner och per stödkommun.

4.3 Indikatorer för mätning av strukturfondsprogrammets effekt

I denna utvärdering görs en tydlig åtskillnad mellan de medel som via strukturfondsprogrammen används till att främja regional utveckling, och de effekter på den regionala utvecklingen som kan observeras.

Redan vid implementeringen av EU:s geografiska program har hänsyn tagits till detta utvärderingsperspektiv, då det enligt gällande direktiv ska genomföras resultatuppföljning för varje projekt. Dessvärre är denna resultatuppföljning oftast bristfällig. Brister finns både vad gäller den faktiska inrapporteringen till databaserna och korrektheten i de uppgifter som lämnats. Detta medför att studier av effekterna av de geografiska målprogrammen måste baseras på en metod som är frikopplad från behov av data från de enskilda projekten.

Utgångspunkten i denna utvärdering är i stället att söka härleda de regionala effekterna av genomförda projekt genom ett antal indikatorer baserade på offentlig eller annan allmänt tillgänglig statistik.

Eftersom man kan förvänta sig att effekterna av strukturfondsprogrammen är både kort- och långsiktiga, arbetar vi med två uppsättningar av indikatorer, som i resten av rapporten kallas effektindikatorer och målindikatorer:

- Effektindikatorerna är definierade för att mäta de effekter som direkt kan relateras till insatsen i strukturfondsprogrammen. Vi har definierat 5 indikatorer för var och en av de tre utvärderingsdimensionerna.
- Målindikatorerna är definierade för att mäta de överordnade effekterna av strukturfondsprogrammen. Det är effekter som inte direkt kan relateras till programinsatsen, men som är en del av den överordnade målsättningen för strukturfondsprogrammet.

Observera att vi förutsätter ett orsakssamband mellan programinsats, effektindikatorer och målandikatorer. Vi förväntar oss att programinsatsen ger en mer positiv utveckling av effektindikatorerna, och att denna mer positiva utveckling också påverkar målandikatorerna i mer positiv riktning.

Mål- och effektindikatorerna har valts efter tre principer:

- Indikatorerna ska spegla utvärderingsdimensionerna, och därmed målsättningarna och åtgärdsområdena i strukturfondsprogrammen.
- Det ska kunna visas huruvida det för de olika utvärderingsdimensionerna finns ett samband mellan investeringarna och utvecklingen av effektindikatorerna. Vi ska dessutom kunna visa om det finns ett samband mellan utvecklingen av effektindikatorerna och utvecklingen av målandikatorerna.
- Indikatorerna ska bygga på befintlig statistik, där det är möjligt att skaffa paneldata. Det statistiska underlaget ska ha hög kvalitet och det ska finnas i officiella databaser som uppdateras löpande. Det statistiska underlaget ska omfatta information från det sista tiotalet år, och det ska vara möjligt att som minimum få fram data med kommuner som minsta geografiska enhet.

Efter en genomläsning av programdokumenten är det konsultens uppfattning att de överordnade målsättningarna i målprogrammen bäst utvärderas med hjälp av tre målandikatorer:

- Inkomst per capita. Utvecklingen av inkomsten per capita avspeglar utvecklingen av den ekonomiska välfärden. Alternativt skulle man ha kunnat välja BRP per capita, men sådana data finns inte tillgängliga för hela analysperioden med kommuner som geografisk enhet.
- Sysselsättning. Utvecklingen av sysselsättningen visar om man förmår att skapa och bibehålla lokala arbetsplatser, vilket är en klar målsättning i de flesta programdokument.
- Befolkning i åldern 25–64 år är ett uttryck för attraktivitet. En positiv befolkningsutveckling är inte nödvändigtvis ett mål i sig, men en negativ utveckling uppfattas normalt som ett problem.

Man kan normalt vänta sig att en positiv regional utveckling visar sig genom en positiv utveckling av alla tre målandikatorerna, men det kan finnas undantag¹⁰.

10 Inkomsten per capita kan t.ex. stiga samtidigt som befolkningen i åldern 25-64 år minskar, om de personer som flyttar har relativt låg inkomst per capita. Och på motsvarande sätt kan sysselsättningen falla, samtidigt som man har en ökning av befolkningen i åldern 25-64 år, om de nyinflyttade är arbetslösa.

På motsvarande sätt har vi definierat 15 effektindikatorer, som har till syfte att mäta utvecklingen på kort sikt efter insatsen i strukturfondsprogrammen. Fördelat på utvärderingsdimensioner gäller det:

Dimension 1: Näringslivs- och företagsutveckling

- Andel av befolkningen i åldern 16–65 år som är bidragsberoende. En uthållig regional utveckling måste bygga på att endast ett mindre antal av regionens invånare är beroende av transfereringar från samhället, och att man i stället får sin inkomst från arbete inom eller utanför regionen.
- Sysselsättning inom privat sektor. En uthållig regional utveckling bygger på att det inom den privata sektorn skapas och bibehålls regionala arbetsplatser. Den regionala utvecklingen kan inte enbart baseras på den offentliga sektorn.
- Nya företag. Uttryck för regionalt entreprenörskap som ett uttryck för regional dynamik och förnyelse, vilket är en målsättning i målprogrammen.
- Antal arbetsställen med fler än fem anställda. Uttryck för en differentierad näringslivsstruktur, där utvecklingen av näringslivet är beroende av utvecklingen i många företag istället för i några få stora företag.
- Sysselsatta i företagservice. Analyser har visat att företagservice är viktig för spridning av kunskaper mellan företag, och indikatorn visar storleken på den regionala kunskapsbasen och den regionala spridningen av dessa kunskaper via den privata sektorn.

Dimension 2: Kompetens, utbildning och arbetsmarknad

- Högskoleutbildade i privat sektor. Den regionala utvecklingen bygger mer och mer på kunskaper och värdeskapande produktion, och för detta är antalet högskoleutbildade av avgörande betydelse. Detta går igen inom många av åtgärdsområdena.
- Andel formellt behöriga lärare. Regionens utveckling är beroende av en tillräckligt stor regional kunskapsbas, och många av målprogrammen har en bättre kunskapsinfrastruktur som målsättning. Andelen formellt behöriga lärare är dels ett uttryck för den utbildningskompetens som finns i regionen och dels för den kunskap som finns i regionen. Den kan även ses som en kvalitetsindikator vad gäller utbildningssystemet.
- Arbetsinkomst per sysselsatt i privat sektor. Arbetsinkomsten per sysselsatt inom den privata sektorn antas vara ett uttryck för marknadsvärdet på arbetskraften och därmed på kompetensnivån i regionen.
- Rörlighet på arbetsmarknaden. Indikatorn mäter flexibilitet och mobilitet på den regionala arbetsmarknaden. En höjning av dessa är ett mål för målprogrammen.
- Arbetslöshet. Arbetslöshet med a-kassa och personer i ”konjunkturberoende” program. Indikatorn visar om regionen via programinsatserna har förmåga att minska antalet arbetslösa.

Dimension 3: Omvärldsutveckling

- Bruttoinpendling. Indikerar om det finns en geografisk mobilitet på arbetsmarknaden och därmed också om det finns en integrerad arbetsmarknad.
- Bruttoinflyttning. Indikerar hur attraktiv regionen är för inflyttning. De allmänna bosättningsförhållandena som huspriser och offentlig service samt sysselsättningsmöjligheterna har betydelse.
- Antal boende i familjer med två vuxna. Tas som en indikation för om det finns ett starkt socialt kapital i regionen.
- Registrerade gästnätter inom turismen. Indikatorn visar om regionen har attraktiva natur- och kulturreсурser, om regionen har lyckats marknadsföra sig i omvärlden samt om regionen har en aktiv turismsektor. Dessa förhållanden är en del av målsättningarna i målprogrammen.
- Antal sysselsatta inom kultur och idrott. Denna indikator har valts som indikatorer på om det finns ett aktivt socialt liv i regionen, som bl.a. understöds av en upplevelsebaserad regional ekonomi med sysselsatta inom kultur och idrott.

Det bör påpekas att valet av effektindikatorer är det möjligas konst, eftersom det är mycket svårt att få användbara data. Utvärderingsgruppen har under arbetets gång fört en omfattande diskussion kring lämpliga effektindikatorer. Ett stort antal möjliga indikatorer har övervägts, men många har till slut fallit bort på grund av att adekvata data inte varit möjliga att få fram eller att datakvaliteten varit tveksam. Speciellt besvärligt är det att kunna mäta tillräckligt nära de förväntade programeffekterna. Detta är mest uttalat i den andra dimensionen, där många av aktiviteterna omfattar kurser, träning och praktisk inläring, som det är svårt att mäta effekten med tillgängliga data.

I bilaga 2 är mål- och effektindikatorerna närmare beskrivna och definierade.

4.4 Insamling av ett stabilt dataunderlag

Dataunderlaget med kommunen som geografisk enhet innehåller information om investeringarna i strukturfundsprogrammen under 1995–1999 fördelat på olika målprogram, utvärderingsdimensioner samt finansieringskällor (EU-medel, offentlig medfinansiering, privat medfinansiering) samt information om utvecklingen av mål- och effektindikatorerna under perioden 1990–1999.

Dataunderlaget för investeringarna i strukturfundsprogrammen bygger på information från NUTEK, AMS, Fiskeriverket och Jordbruksverket. Nutek har upprättat en projektdatabas kallad STINS, vari även de projekt som handlagts av Jordbruksverket ingår, medan AMS och Fiskeriverket förfogar över egna databaser. Det har visat sig långt svårare än vi först antog att använda den information som finns i databaserna som underlag för utvärderingen. Speciellt besvärligt har det varit att fördela de utbetalda medlen geografiskt, vilket är helt avgörande för utvärderingen. Vi har därför lagt ned stort arbete på att hantera de brister som finns i dataunderlaget på ett lämpligt sätt. För närmare diskussion av denna del av dataunderlaget hänvisas till kapitel 9, medan hanteringen av bristerna i dataunderlaget är dokumenterat i bilaga 1.

Dataunderlaget för de olika analysvariablerna har inhämtats från SCB, Skolverket, och AMS. I huvudsak handlar det om helt öppna datakällor, vars data därefter bearbetats av analysgruppen.

Dataunderlaget kommer också delvis från databasen ASTRID som ingår i kulturgeografiska institutionens/SMC:s utvecklingsprojekt avseende befolkningsgeografiska mikrosimuleringsmodeller. Dessa uppgifter kommer i sin tur huvudsakligen från SCB:s LOUISE-databas. Data har tagits fram kommunvis och för hela perioden 1990–1999¹¹.

4.5 Metoder för mätning av strukturfondsprogrammets effekt

Efter en kort deskriptiv statistisk analys av utvecklingen i de svenska kommunerna under 1990-talet jämfört med efter implementeringen av strukturfondsprogrammen under 1995–1999 har tre analyser av strukturfondsprogrammets bidrag till utvecklingen i de svenska kommunerna genomförts. Det handlar om en konvergensanalys, en effektanalys och en institutionell analys.

4.5.1 Konvergensanalys

Målsättningen för konvergensanalysen, som presenteras i kapitel 6, är att undersöka om det föreligger konvergens mellan de svenska kommunerna under 1990-talet, och om strukturfondsprogrammen kan anses ha bidragit till denna konvergens. Det bör dock noteras, att det inte handlar om effektanalys i egentlig mening utan snarare om en deskriptiv analys av, hur utvecklingen sett ut för samtliga svenska kommuner och särskilt i grupperna av stödkommuner och icke-stödkommuner. Analysen är uppdelad i två delar, test för β -konvergens och σ -konvergens samt en så kallad difference-in-difference analys.

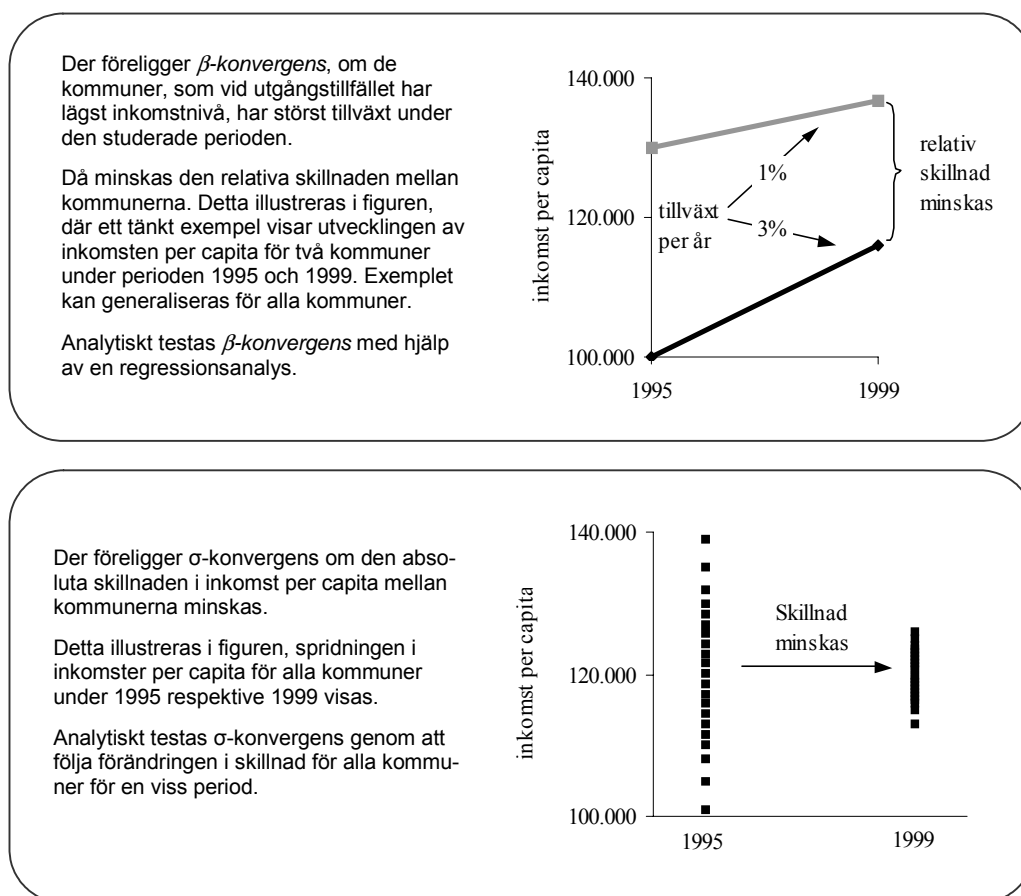
β -konvergens *respektive* σ -konvergens

I första delen testas för alla svenska kommuner samt för gruppen stödkommuner och icke-stödkommuner, om inkomsten per capita i kommunerna konvergerar. Analysen genomförs som ett test av om det föreligger *β -konvergens* respektive *σ -konvergens*¹². Det föreligger regional *β -konvergens* för inkomst per capita, om de regioner, som i utgångstillfället har lägst nivå, har störst tillväxt under den studerade perioden. Det föreligger regional σ -konvergens, om spridningen för inkomst per capita minskar mellan de olika geografiska områdena under den studerade tidsperioden. De två formerna för konvergens illustreras i Figur 4-1. Det kan noteras, att β -konvergens är en nödvändig förutsättning för att uppnå σ -konvergens.

¹¹ I vissa fall startar tidsperioden efter 1990, och i andra fall fortsätter den efter 1999.

¹² Se t ex Ederveen, Gorter, de Mooij och Nahuis: "Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy", 2002, eller Xavier X Sali-i-Martin "Regional Cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence", *European Economic Review* 40 (1996) 1325-1352.

Figur 4-1 Två metoder för att testa konvergens



Man skiljer normalt mellan två former för β -konvergens, vilka är *betingad* och *absolut* konvergens. Man säger, att det är *betingad* konvergens, när den partiella korrelationen mellan tillväxt och nivå i utgångstillfället är negativ. Med andra ord, om man gör en regressionsanalys av inkomstökning och inkomstnivå i utgångsfallet, där man håller ett antal andra variabler konstanta, och finner att koefficienten för inkomstnivå är negativ, så föreligger *betingad* konvergens. Om koefficienten är negativ i en enkel regressionsanalys (utan att andra variabler medtages i analysen), så säger man, att det är *absolut* konvergens.

I denna analys intresserar vi oss enbart för absolut konvergens. Det beror på, att absolut konvergens är målsättningen i målprogrammen: Förmår de relativt fattigaste kommunerna att närma sig de relativt rikaste kommunerna under programperioden? Det är denna relativt enkla fråga, som vi arbetar med.

Det måste dock noteras att analysen skulle kunna nyanseras, om hänsyn togs till att kommunerna i utgångsläget har olika förvärvs- och arbetsmarknadsstruktur, migra-

tionsmönster osv. Ett antal studier har emellertid visat, att huvudresultatet inte förändras markant även om man inkluderar andra variabler än inkomst i analysen¹³.

Det undersöks det för alla svenska kommuner, om det i perioden 1990–1995 och i perioden 1995–1999 föreligger absolut konvergens med hjälp av regressionen¹⁴:

$$dy_i = \alpha + \beta \ln(y_i^0) + u_i^t$$

där den beroende variabeln dy_i anger den genomsnittliga tillväxthastigheten i kommun i ($i=1, \dots, N$) under den studerade perioden, och den oberoende variabeln $\ln(y_i^0)$ anger den absoluta nivån i inkomst per capita under det första året. Såvida koefficienten β är negativ och statistiskt signifikant är det konvergens i inkomst per capita mellan de svenska kommunerna. α är en generell konstant; u_i^t är den individuella konstanten för period t .

Testet av σ -konvergens är enklare, i och med att det endast är ett test på, huruvida spridningen i inkomst per capita minskas eller ökas över tid. Populärt uttryckt; om skillnaderna i inkomst per capita blir större eller mindre mellan de svenska kommunerna. Testet genomförs genom att följa utvecklingen i den statistiska variansen under en given period. I detta fall under perioden 1990–1999 för alla svenska kommuner.

Difference-in-difference metoden

I den andra delen av analysen testas för alla svenska kommuner om den relativa utvecklingen förbättrats i de kommuner som har fått stöd jämfört med de kommuner som inte har fått stöd. Detta testas med en s.k. ”difference-in-difference”-metod¹⁵. Hypotesen som testas är om utvecklingen mellan två perioder förbättras mer för stödkommunerna än för icke-stödkommunerna, och att målprogrammen därmed kan tänkas gynna kommunal konvergens.

I praktiken genomförs en regression med skillnaden mellan utvecklingen under 1995–1999 och 1990–1995 som beroende variabel, medan man som oberoende variabel använder en konstant och en ”dummy” som får värdet 1 om regionen är en ”stödregering” och värdet 0 om den inte är det.

Om EU:s geografiska program har haft någon strukturell effekt kan vi förvänta oss en förbättring mellan de två perioderna för stödregeringerna jämfört med icke-stödregeringerna, vilket visas av en signifikant och positiv koefficient för ”dummy”-variabeln.

¹³ Xavier X Sali-i-Martin ”Regional Cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence”, *European Economic Review* 40 (1996) 1325-1352

¹⁴ Se Ederveen, Gorter, de Mooij och Nahuis: ”Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy”, 2002,

¹⁵ Metoden har t.ex. använts av Teresa Garcia-Milà och Therese J. McGuire i ”Do international transfer improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain”, *International Tax and Public Finance*, 8, 281-295, 2001.

Det genomförs likaså *kompletterande difference-in-difference* analyser som är analoga med den enkla difference-in-difference analysen. Enda skillnaden är, att det inte är samtliga stödkommuner som jämförs med alla icke-stödkommuner, men att vi skiljer mellan den tredjedel av stödkommunerna som har tagit emot mest stödmedel (max-stödkommuner) jämfört med den tredjedel av stödkommunerna som har tagit emot minst stöd (min-stödkommuner).

Ett motsvarande test genomförs enbart för stödkommunerna, i vilket vi skiljer mellan den tredjedel av stödkommunerna som har tagit emot mest stödmedel (max-stödkommuner) jämfört med den tredjedel av stödkommunerna som har tagit emot minst stöd (min-stödkommuner).

Utöver det har det genomförts tre *utvidgade difference-in-difference analyser*. I de analyserna har variablerna ”andel privat anställda” och ”andel av kommunens befolkning mellan 25–64 år” använts som förklarande variabler. De förklarande variablerna används för att testa om det är några periodiska och/eller strukturella förändringar mellan tidsperioderna, som kanske i högre grad kan förklara den regionala utvecklingen än stödet från EU:s geografiska program. De tre utvidgade difference-in-difference analyserna har genomförts för:

- stödkommuner jämfört med icke-stödkommuner
- max-stödkommuner jämfört med icke-stödkommuner
- min-stödkommuner jämfört med icke-stödkommuner

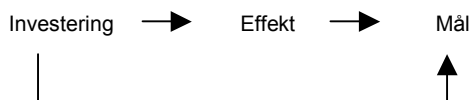
Då syftet i detta fall endast är att undersöka huruvida stödkommunerna har klarat sig bättre eller sämre än icke-stödkommunerna från perioden 1990–1995 till perioden 1995–1999 har hänsyn inte tagits till utgångsläget i de två kommungrupperna i denna analysen. Det måste därför understrykas att resultatet av difference-in-difference analysen endast kan användas för att ”deskriptivt” dra slutsatser huruvida skillnaderna mellan stödkommuner och övriga kommuner minskar eller ökar mellan perioderna 1990–1995 och 1995–1999. Man kan däremot inte dra slutsatser huruvida eventuella förändringar beror på tillförsel av programmedel eller om det beror på andra förhållanden i kommunerna – utöver de två förklarande variablerna ”andel privat anställda” och ”andel av kommunens befolkning mellan 25–64 år”, som lyfts in i de utvidgade difference-in-difference analyserna.

4.5.2 Effektanalys

Syftet med effektanalysen är att utvärdera effekten av strukturfondsprogrammen på utvecklingen i kommunerna. Jämfört med konvergensanalysen genomförs effektanalysen enbart på de kommuner som har tagit emot stöd. Syftet är enbart att testa sambandet mellan stöd och effekt.

I effektanalysen testas det statistiska sambandet mellan investeringar och effektindikatorer, mellan investeringar och målindikatorer samt mellan effekt- och målindikatorer. Principen framgår av Figur 4-2.

Figur 4-2 Illustration av effektanalys



Sambandet testas statistiskt med hjälp av en regressionsanalys. I de fall när investeringarna är den oberoende variabeln kan testet i princip ske med hjälp av enkel regression, men för test av sambandet mellan effektindikatorer och målindikatorer krävs multipel regressionsanalys.

De statistiska analyserna av sambandet mellan stödinsatser och effekter liksom sambandet mellan stödinsatser och mål har genomförts med hjälp av OLS (ordinary least squares regression). I den slutliga versionen¹⁶ och för att få en enhetlig specifikation inom projektet på följande sätt:

- Som beroende variabel har den procentuella förändringen i mål- eller effektvariabeln 1995–1999 per person i arbetsför ålder per kommun använts. Genom att använda förändringen mellan åren 1995–1999 som målvariabel konstanthåller vi för skillnader i förutsättningar mellan kommunerna i ursprungsläget. Skillnaderna i tvärsnittet i utgångsläget kan ses som en proxy för långvariga, strukturella men ej annars uppmätta skillnader i basförutsättningar mellan kommunerna. Dessa tvärsnittsskillnader samvarierar med och indikerar ett behov av stöd som går i motsatt riktning mot en eventuell positiv effekt av stödet. Den eventuella positiva effekten av strukturfundsprogrammen drunknar i effekten av dessa olikartade utvecklingsvillkor. Det är alltså givet dessa förutsättningar som vi kan se om insatserna från strukturprogrammen har gett någon effekt.
- Insatsen – mätt som ”kronor per person 1995–1999” – har ansetts vara speciellt riktat mot den aktuella effekten eller målet och har använts som oberoende experimentvariabel. Avsikten är att identifiera den partiella effekten av insatsen på effekt respektive måldimensionen.

¹⁶ Ett antal alternativa specifikationer har prövats, bl.a. en multivariat linjär modell (GLM) som simultant relaterar den relativa årliga förändringen 1995-99 i de tre mål/effekt-dimensionerna till nivån på insatserna i de tre grupperna per år och capita i kommunen (här alla kommuner), till befolkningsnumerär och utbildningsnivå i kommunen, till befolkning på den lokala arbetsmarknad kommunen tillhör samt till nivån på var och en av de 15 effektindikatorerna. Observationsenhet här är kommun*år vilket ger ca 5*280 observationer. Dessa har vägts med totalbefolkningen som vikt för att alla individer skall få samma inverkan på resultatet. Detta medför dock att så gott som alla partiella samband tekniskt blir signifikanta. Osäkerheten får i stället bedömas med hjälp av den relativa varianskomponenten för variabeln (ETA-koefficienten). Några avgörande skillnader i resultat beroende på vilken metod som tillämpats har inte erhållits.

- Därutöver har logaritmen av totalbefolkningen i den lokala arbetsmarknad som kommunen ingår i används som kontrollvariabel¹⁷. Hypotesen är att den relativa storleken på denna arbetsmarknad sammanfattar de strukturella villkoren för att uppnå en positiv effekt av stödinsatsen. Detta innebär att även förutsättningarna för en förändring i mål/effektindikatorerna påverkas av befolkningsunderlagets storlek (och inte bara nivån som redan kontrollerats för genom att som beroende variabel använda förändringen i mål/effektvariabeln).
- Endast de kommuner som erhållit stöd ingår i analysen.
- Kommunerna har betraktats som likvärdiga observationsenheter, dvs. de har alla samma vikt i analysen.

För det statistiska testet av sambandet mellan effektindikatorer och målindikatorer har ett antal regressionsmodeller skapats. Eftersom vi använder ett paneldataset finns det många olika möjligheter att specificera modellerna. Vi har konsekvent valt att använda en fasteffektmodell i denna delanalys, och modellen kan i sin allmänna form specificeras på följande sätt:

I den fasteffektmodell vi använder, estimerar vi – förutom en generell konstant – även en konstant för vart och ett av åren 1995–1999, vilket medför att skillnaden mellan tidsperioderna kan komma att ”fångas in” av dessa konstanter. Huvudorsaken till att vi använder en fasteffektmodell är att våra data utgörs av hela populationen av svenska EU-stödkommuner, vilket gör att det är lämpligast att använda fasteffektmodeller framför andra modeller¹⁸.

Modellerna har tagits fram genom Maximum-Likelihood-estimation, och vi ser i utvärderingarna enbart på första ordningens effekter.

Tidsperioden som omfattas av denna delanalys 4 är 1995–1999 och vi använder enbart data för stödkommunerna i estimationerna. Både målindikatorerna och effektindikatorerna används i transformerad form, transformeringen sker med hjälp av funktionen för naturliga logaritmer. Detta medför att vi i modellerna använder data för indikatorernas tillväxthastighet.

Slutligen kan nämnas att i alla estimationer även finns kontrollvariabeln ”Befolkningsmängden i LA-regionen”. Det har skett för att ta hänsyn till att eventuella skillnader i befolkningsmängden skulle kunna påverka utvärderingarna.¹⁹

¹⁷ Orsaken till att vi vill ha med den aktuella kontrollvariabeln är att det enligt vår uppfattning är svårt att få rimliga resultat för utvecklingen i målvariablerna om man inte tar hänsyn till arbetsmarknadsregionernas storlek. Det som en kontrollfaktor eller kovariat tillför i en sådan skattning är bara kontroll för att kommunen inte bara har en låg nivå på indikatorn utan även att dess förutsättningar att tillgodogöra sig en positiv effekt av insatsen dessutom är låg utöver inverkan av det dåliga utgångsläget. Regionens befolkningsmängd har en avgörande betydelse för om regionalpolitiska insatser skall få effekt. Små kommuner i befolkningsrika arbetsmarknadsregioner kan förväntas ha helt annan utveckling än de fall där arbetsmarknadsregionen är befolkningsvag. Dessutom förligger problemet att flertalet tänkbara kontrollfaktorer är identiska med eller nära korrelerade med flera av effektindikatorerna.

¹⁸ Greene, William H. 1997. *Econometric Analysis*. 3. Udgave, Prentice-Hall, Inc. Hsiao, Cheng 1986. *Analysis of panel data*. Cambridge University Press (f.ex p. 46)

¹⁹ I genomgången av resultaten i kapitel 7 presenteras inte resultaten för dessa kontrollvariabler – men de framgår av upp skattningsresultaten i bilaga 2.

4.5.3 Institutionell analys – fallstudier om programimplementering

För att närmare belysa vilka faktorer som har betydelse för ett lyckat utvecklingsarbete har två fallstudier genomförts. På basen av den databas som byggts upp i projektet har två stödkommuner med likvärdiga grundförutsättningar beträffande läge och storlek på den lokala arbetsmarknadsregionen samt mängd erhållna projektmedel, men med olika utvecklingstendenser under programperioden 1995–1999, valts ut. Studien är av komparativ karaktär där utvecklingen i de två kommunerna jämförs med varandra, utvecklingen bland stödkommunerna totalt samt riket. De två utvalda stödkommunerna är Ljusdals kommun och Ovanåkers kommun, båda i Gävleborgs län.

Fallstudierna bygger dels på den databas som byggts upp i projektet kompletterat med annan offentlig statistik och dels på intervjuer med aktörer i respektive kommun med kunskap om programarbetet 1995–1999. Sammanlagt har 17 intervjuer genomförts – nio i Ljusdals kommun och åtta i Ovanåkers kommun.

Målet har varit att ge en mer kvalitativ bild av hur programarbetet bedrivits på det lokala planet samt söka svaret på vad som kännetecknar ett effektivt omställnings- och utvecklingsarbete. Några av de mer centrala begreppen som har diskuterats i intervjuerna är:

- Nätverk innanför och utanför kommunen
- Centrala aktörers deltagande i processen
- Finansiella resurser (offentliga respektive privata)
- Perspektiv vid framtagning av planer (underifrån eller uppifrån)
- Omvärldsanalys och strategier
- Förankringsarbete
- Genomförandekapacitet och beslutsfäighet
- Samarbete med regionala aktörer
- Samspel mellan offentliga sektorn och privata företag
- Företagsetablering

Vi har sökt svaret på hur processen sett ut för att skapa utveckling och omställning i respektive kommun, vilka konkreta åtgärder som stått i fokus, hur dessa genomförts samt vilka resultat som bedöms ha uppnåtts. Utifrån denna information har sedan tänkbara förklaringar till skillnaden i utveckling mellan de två kommunerna härletts.

4.6 Metodiska överväganden

I varje utvärdering bör man inte enbart tolka och analysera de direkta resultaten som uttryck för målprogrammets effekt. Vi skall här peka på tre metodproblem, som man bör reflektera över vid tolkning av utvärderingens resultat av:

- Om-inte-problematiken
- Selektionsproblematiken
- De ekonomiska konjunkturerna

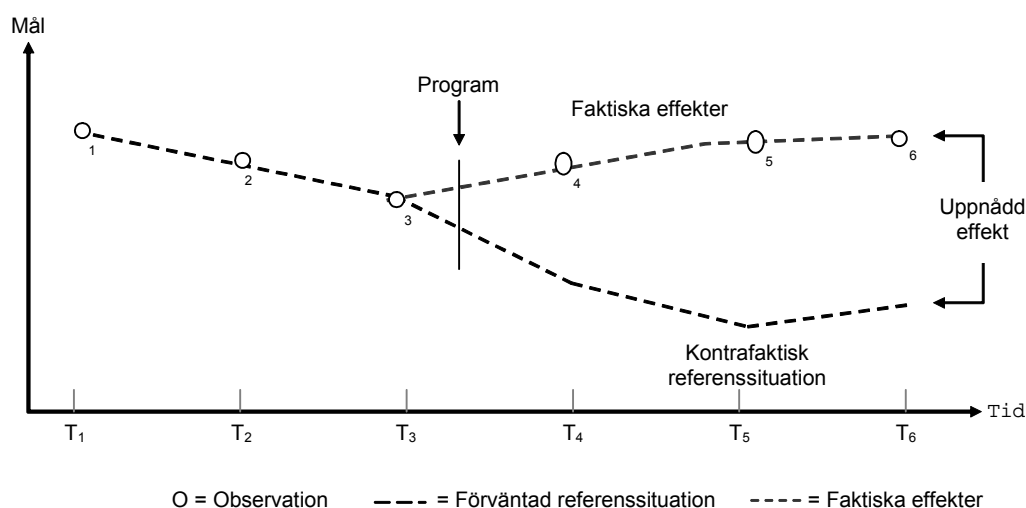
Hänsyn har tagits till de tre problemen i den använda metoden även om det sker indirekt och huvudsakligen i diskussionen av utvärderingens resultat. Det kan därför vara relevant att tydliggöra dessa tre metodproblem.

4.6.1 Om-inte-problematiken och selektionsproblematiken

Ett mycket centralt begrepp i utvärderingslitteraturen är om-inte-problematiken eller det kontrafaktiska tillståndet. Om-inte-problematiken består i sin enkelhet i, att man gärna vill veta, om EU:s geografiska program har haft en effekt i förhållande till att dessa program inte hade genomförts. Med andra ord är frågan huruvida målprogrammen har gjort en (positiv) skillnad i förhållande till den regionala utvecklingen i hela Sverige.

När man utvärderar effekterna av ett av EU:s geografiska program, önskar man således gärna kunna jämföra målprogrammets effekter med de effekter, som uppstår eller skulle kunna uppstå utan stöd från målprogrammen. Figur 4-3 illustrerar om-inte-problematiken.

Figur 4-3 Illustration av den kontrafaktiska situationen



Källa: Baserat på Vedung, E.: 1997: Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers, p. 167.

Figur 4-3 illustrerar utvecklingen i den beroende variabeln fram till det att EU:s geografiska program blir igångsatta. Efter målprogrammets implementering kan vi se, hur den beroende variabeln har utvecklats. Detta kan emellertid inte omedelbart tolkas som ett uttryck för målprogrammets effekt. För att kunna fastställa en effekt måste vi också känna till den kontrafaktiska referenssituation, som uttrycker utvecklingen i det fall målprogrammet inte kommit till stånd. Med andra ord måste vi känna till den utveckling som skulle ha inträffat utan programmen.

En ytterligare aspekt på om-inte-problemställningen är att man bör vara uppmärksam på vilket kontrafaktiskt tillstånd man önskar att jämföra med²⁰. Effekterna av ett givet program kan exempelvis jämföras med ett kontrafaktiskt tillstånd, när:

- Programmen överhuvudtaget icke existerar
- Programmen fungerar på ett alternativt sätt
- Programmen är ersatta av alternativa program.

I och med att målprogrammen är igångsatta och omfattar alla kommuner – uppdelat på stödkommuner och icke stödkommuner – uppstår det aldrig någon situation med effekter vid sidan av målprogrammets existens och vi kan därför inte heller mäta effekterna i en sådan situation – kallat det kontrafaktiska tillståndet. Det kontrafaktiska tillståndet kan därför bara beräknas om man använder en statistisk beräkning baserad på en rad hypotetiska antaganden eller genom en kvalificerad värdering och diskussion. Vi har här valt den senare metoden för att belysa om-inte-problematiken.

4.6.2 Selektionsproblematiken

Det kontrafaktiska tillståndet det vill säga i vårt fall ”vad skulle ha hänt i kommunerna utan strukturfonderna” kan enkelt besvaras om fördelningen av strukturfondsmedlen bestämts av ett lotteri, det vill säga slumpen. I detta fall hade varje skillnad mellan stöd- och icke-stödkommuner enklare kunnat härledas till just stödet.

Fördelningen av stödet har istället skett efter olika kriterier, regionens inkomst tecken på stagnation och glesbygdhet. Att jämföra stöd med icke-stöd blir då inte lika rättframt då vi i viktiga avseenden helt enkelt jämför regioner med olika ”kvaliteter”. I den omfattning dessa olika ”kvaliteter” kan identifieras, observeras och även mätas så kan man före en jämförelse helt enkelt gruppera materialet så att man jämför lika med lika.

Att inte ta hänsyn till sådana skillnader i kvaliteter mellan grupperna som kan vara korrelerade med den resultatvariabel som stödprogrammet avser att påverka, leder till så kallad selektionsbias. Selektionsbias är ett systematiskt fel i uppskattningen av effekten av stödprogrammet. I vårt fall med kommuner som har låg inkomst och mindre gynnsam utveckling finns det risk att man systematiskt underskattar stödets betydelse. Vi har med andra ord ett exempel på negativ selektion.

²⁰ Heckman, J., Lalonde, R., and Smith, J., 1999, "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," Handbook of Labor Economics, Volume 3, Ashenfelter, A. and D. Card, eds., Amsterdam: Elsevier Science.

I den omfattning det är rimligt att tro att skillnader mellan stöd- och icke-stödskommuner fullständigt utradas när man tar hänsyn till observerbara skillnader så används ibland det engelska uttrycket att "selection on observables" har förekommit²¹.

Det är dock rimligt i många fall att anta att det finns kvaliteter som inte är observerbara och som styr varför vissa individer, här kommuner, deltar i offentliga program framför andra. I vårt fall kan det diskuteras i vilken omfattning som även icke-observerbar selektion föreligger. I individstudier är det ofta rimligt att tänka sig skillnader i ambition/förmåga att lära nytt, som skillnader i ambition/förmåga att tillämpa det man lärt som icke-observerbara faktorer som kan vara förknippade med selektionen och till exempel inkomstutveckling. Kommuner är däremot aggregerat av beteenden vilket gör det svårare att identifiera icke-observerbara analogier.

Vi vet däremot att stödskommuner i strukturfondsprogrammen blivit utvalda på dels ogynnsam inkomstnivå, dels ogynnsam utveckling. På något sätt bör man ta hänsyn till detta.

I denna rapport tillämpas difference-in-differencemetoden²² för att dra jämförelse när selektionsbias kan föreligga. Denna metod medför en eliminering av eventuell selektionsbias givet att visa antaganden är uppfyllda. Metoden jämför inte nivåer med varandra, det vill säga enkla differenser. Istället jämförs skillnaderna mellan de två gruppernas differenser av utveckling i en period före insatsen med utvecklingen i en period efter insatsen (differensen av differensen). Ett viktigt antagande som metoden kräver är uppfyllt är att man kan visa att differensen mellan stöd och icke-stödskommunerna av utvecklingen i förperioden är noll det vill säga ingen skillnad i utveckling. Är antagandet uppfyllt så kan man härleda en indikation på eventuell "effekt" om motsvarande differens i efterperioden är icke-noll. Vi måste alltså först visa att det inte finns någon skillnad mellan de två grupperna under perioden 1990–1995 för att sedan undersöka om det uppstår en skillnad 1995–1999. En indikation på "effekt" gäller under förutsättning att andra faktorer som är korrelerade med stödskommunernas utveckling är fullständigt medtagna i beräkningen. Det intressanta med metoden är att skillnader i nivåer mellan regionerna, som till exempel utbildningsandelar som eventuellt kan vara konstanta mellan perioderna inom regionerna, inte kommer att påverka resultatet. I vår analys har vi tagit hänsyn till två faktorer som avser fånga struktur- och konjunkturrella förhållanden som kan ha ett inflytande då de inte kan antas vara konstanta under de aktuella tidsperioderna²³.

²¹ Heckman, J., Lalonde, R., and Smith, J., 1999, "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," Handbook of Labor Economics, Volume 3, Ashenfelter, A. and D. Card, eds., Amsterdam: Elsevier Science.

²² Heckman, J., Lalonde, R., and Smith, J., 1999, "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," Handbook of Labor Economics, Volume 3, Ashenfelter, A. and D. Card, eds., Amsterdam: Elsevier Science.

²³ Bondonio diskuterar mer ingående problem och metoder att uppskatta effekter av stöd vid situationer liknande vår. Vi lämnar dock det som en uppgift för framtiden att tillämpa dessa på svenska förhållanden. Bondonio, D 2002, "Evaluating Decentralized Policies - A Method to Compare the

4.6.3 Sammanfattande diskussion

Problemet är, att det självklart finns en negativ selektion när det gäller kommunernas förutsättningar att utnyttja ett stöd till en positiv effekt relativt den icke observerbara kontrafaktiska nivån utan stöd – det är ju därför de får stöd. Problemet är att både behov och förmåga att utvecklas ingår i kriterierna för stödet men inte obegränsat i varje dimension – i så fall skulle konvergenskriteriet vara meningslöst, dvs. syftet att med hjälp av stödet få till stånd en snabbare utveckling än i omvärlden. Om man måste konstruera en extremt negativ kontrafaktisk utveckling för att relativt en sådan bottennivå kunna spåra någon positiv effekt av insatsen så är inte stödkriterierna uppfyllda.

Idén är ju snarare att inom områden med genomsnittligt dåliga utvecklingsförutsättningar vaska fram situationer och nischer som kan utvecklas positivt. Något sådant har vi inte kunnat finna i den genomförda analysen – åtminstone inte om nischen skall utgöras av hela kommuner. Det utesluter inte att enstaka projekt inom enstaka kommuner kan ha varit mer lyckosamma men det kan vi inte se med tillgängliga data. Och återigen, det räcker ändå inte för att motivera insatsen.

Analysen utesluter inte heller alternativet att den kontrafaktiska utvecklingen utan stöd hade varit bättre – att de personella och andra resurser som absorberats inom strukturfondsprojekten hade kunnat finna en bättre alternativ användning inom kommunerna.

4.6.4 De ekonomiska konjunkturerna

När effekten av EU:s geografiska program skall värderas kan man inte bortse från att de övergripande ekonomiska konjunkturerna påverkar de programeffekter som uppnås. Härtill kommer, att det ytterligare ger upphov till metodiska problem om programperioden skall jämföras med en annan period, då konjunkturerna har varit annorlunda.

Slutligen är det sannolikt att ändringar i de ekonomiska konjunkturerna inte har en liknande inverkan på utvecklingen i alla stödkommuner. Härtill kommer att svaga regioner i uppgångsperioder förefaller att ha svårare att hänga på utvecklingen i de ekonomiskt starka regionerna och omvänt i nedgångsperioder.

Sverige har under 1990-talet genomgått en något turbulent ekonomisk utveckling. En jämförelse av utvecklingen under programperioden med första halvan av 1990-talet kommer därför att vara en jämförelse av regional utveckling i perioder med grundläggande skillnader i ekonomisk utveckling.

Frågan är dock om det är möjligt att finna andra tidsperioder, som huvudsakligen är identiska med stödperioden. Vi kommer dock inte att kunna testa detta, då vi inte har data för detta. Det är givet att konjunkturerna spelar en stor roll för den regionalekonomiska utvecklingen. Genom att korrigera för konjunkturer (och eventuellt andra faktorer skulle man kunna närma sig en situation, där de regionala förutsättningarna utgör underlag för analys av regional konvergens/divergens.

Vi har emellertid endast valt att mäta utvecklingen i de överordnade målindikatorerna. Med samma argumentation som i ovanstående avsnitt om selektionsproblematiken analyserar vi enbart den faktiska generella utvecklingen och implicit accepterar att en lång rad av faktorer bidrar till att förklara den regionala utvecklingen.

5 Regional utveckling under målprogrammen

I detta avsnitt beskrivs den regionala utvecklingen i Sverige under 1990-talet i perspektivet av de insatser som utförts inom ramen för de geografiska målprogrammen 1995–1999. Genomgången visar att den utveckling som föregick målprogrammets införande, med kraftig koncentration av tillväxten till större befolkningscentra och arbetsmarknadsregioner, fortgått under hela decenniet. Det går således inte att utifrån en deskriptiv analys påvisa några egentliga trendbrott orsakade av målprogrammets införande.

5.1 Inledning

Föreliggande kapitel syftar till att beskriva implementeringen av de geografiska målprogrammen i övergripande termer samt analysera allmänna utvecklingstrender före och efter införandet av dessa. Syftet är att utröna om målprogrammen utifrån en rent deskriptiv analys haft observerbara effekter på den regionala utvecklingen i Sverige. Beskrivningen och analysen baseras uteslutande på den databas som byggts upp för denna studie.

5.2 Implementering av EU:s geografiska program

Totalt genomfördes 7 678 projekt inom de geografiska målprogrammen 1995–1999 med en sammanlagd tilldelning av medel på 17,8 miljarder kronor^{24 25} (inklusive offentlig och privat medfinansiering samt exklusive återförda EU-medel). Tilldelningen nådde sin kulmen 1998–1999. Då rekvisitioner alltid hanteras i efterskott har utbetalningarna fortgått till och med år 2002, det vill säga tre år efter formellt programslut. Själva projektaktiviteterna får dock anses vara tämligen jämt fördelade över programperioden. Medelstorleken på projekten var drygt 2,3 miljoner kronor. Det minsta projektet hade en total projektbudget om 127 kronor medan det största – Banverkets järnvägsinvesteringar i Norrland – uppgick till hela 579 miljoner kronor. En betydande del av projekten berörde mer än en kommun. Detta gäller i synnerhet de stora ramprojekt som bedrivits av regionala aktörer som länsstyrelser, ALMI Företagspartner, Exportrådet med flera.

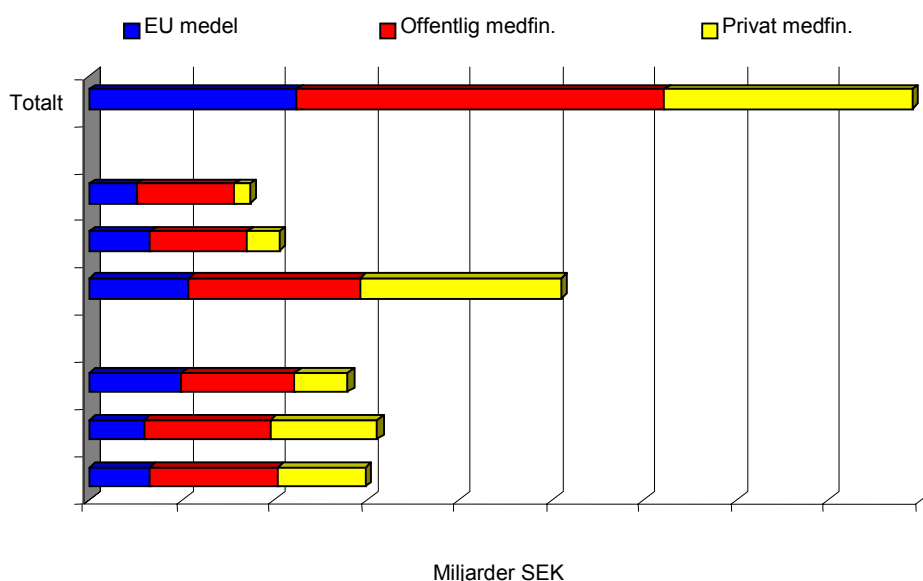
Finansieringen av projekten bestod till 25 procent av EU-medel (4,5 miljarder kronor), 45 procent offentlig medfinansiering (7,9 miljarder kronor) och 30 procent privat medfinansiering (5,4 miljarder kronor), se Figur 5-1. Det bör påpekas att en betydande del av såväl den offentliga som den privata medfinansieringen kunde bestå av personella resurser som knöts till projekten. Den faktiska monetära allokeringen av medel uppgick således till något mindre summor än vad de sammanlagda

²⁴ Att denna summa är något lägre än de 18,2 miljarder som budgeterades inför programperioden (se kapitel tre) beror dels på återföring av medel till EU samt mindre skillnader mellan "budgeterad" och faktisk medfinansiering

²⁵ Det totala regionala stödet mellan 1975-1991 uppgick till 34,6 miljarder i 1992 års penningvärde. Detta inkluderar företagsstöd, lokaliseringsslån, nedsatta arbetsgivaravgifter, transportstöd och sysselsättningsbidrag. Per år ger det ca. 2,2 miljarder och för en fem årsperiod ca. 11 miljarder. Mellan 1995-1999 var stödbeloppet enligt en rapport cirka 17 miljarder vilket är 54 procent mer. (NUTEK: Värdet av regionalpolitiken; NUTEK 1993:43).

projektbudgetarna anger. Inom mål 2 allokerades 6 miljarder till olika projekt medan motsvarande värde för mål 5b och mål 6 var 6,2 respektive 5,6 miljarder kronor. Om man ser till fördelningen på de tre dimensioner som identifierats inom den totala ramen för denna studie, kan man konstatera att merparten eller 10,2 miljarder berört projekt inom *Närings- och företagsutveckling* medan dimensionen *Kompetens, utbildning och arbetsmarknad* upptog 4,1 miljarder och dimensionen *Omgivningsutveckling* 3,5 miljarder kronor.

Figur 5-1 Projektmedlens fördelning per finansör, målprogram och dimension. Dimension 1: Näringslivs- och företagsutveckling, Dimension 2: Kompetens, utbildning och arbetsmarknad och Dimension 3 Omgivningsutveckling

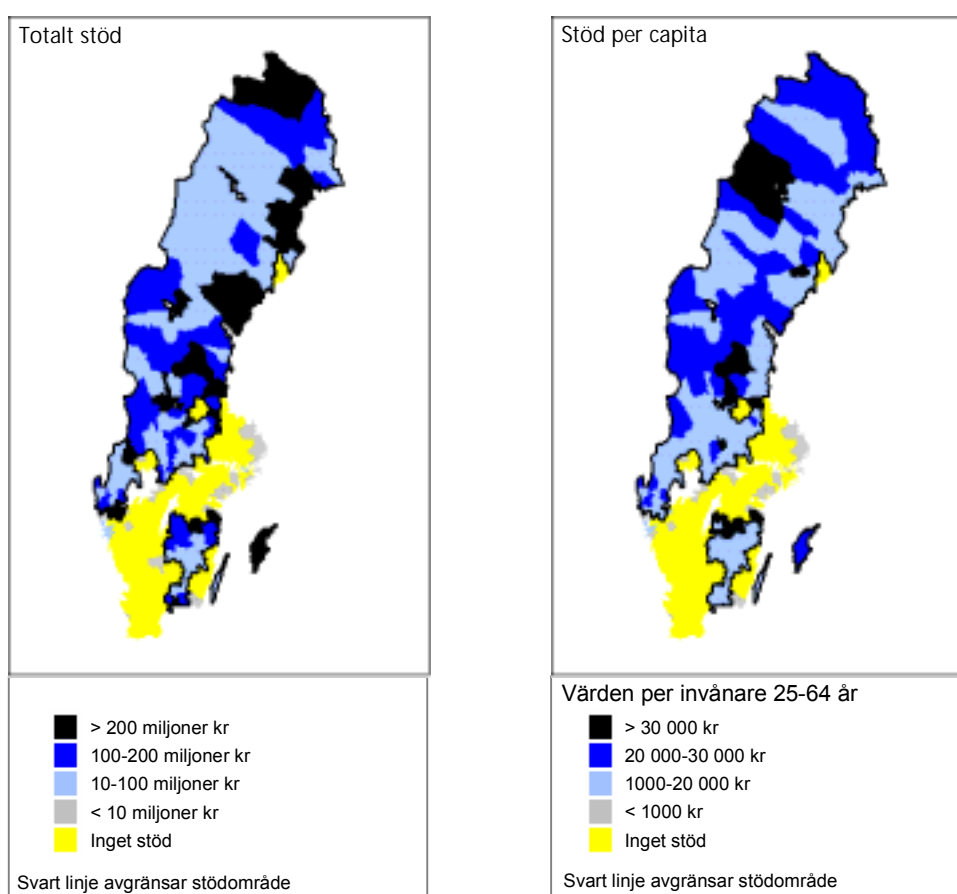


Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Bland de större mottagarkommunerna återfinns av naturliga skäl alla länscentra som ingått i stödområdet, se Figur 5-2. Dessa kommuner har tilldelats projektmedel för sammanlagt mer än en kvarts miljard kronor under programperioden, med Östersund som den största mottagaren av projektmedel med en totalsumma om ca 810 miljoner kronor. Även i mindre kommuner har summor över 100 miljoner förekommit samtidigt som det finns exempel på befolkningsmässigt relativt stora stödkommuner som erhållit tämligen lite medel. Spännvidden för projektmedel per invånare i åldrarna 25 till 64 år sträcker sig från drygt 3 300 kronor i Sundsvalls kommun till något över 65 000 kronor i Ydre kommun.

Att mindre summor förekommit i kommuner utanför det egentliga stödområdet förklaras främst av att Mål 5b Öarna berört ett stort antal kommuner längs kusterna. Dessa kommuner har i studien definierats som icke-stödskommuner, det vill säga de tillhör inte den primära målgruppen för de geografiska målprogrammen. Därutöver finns även några enstaka exempel på icke stödberättigade kommuner som mottagit medel från Mål 2 eller Mål 6. Det förklaras av att någon aktör i kommunen har varit inblandad i ett projekt inom stödområdet och därigenom registrerats som stödmottagare i NUTEK:s STINS-redovisning.

Figur 5-2 Projektmedlens geografiska allokering – totalt samt per invånare 25–64 år



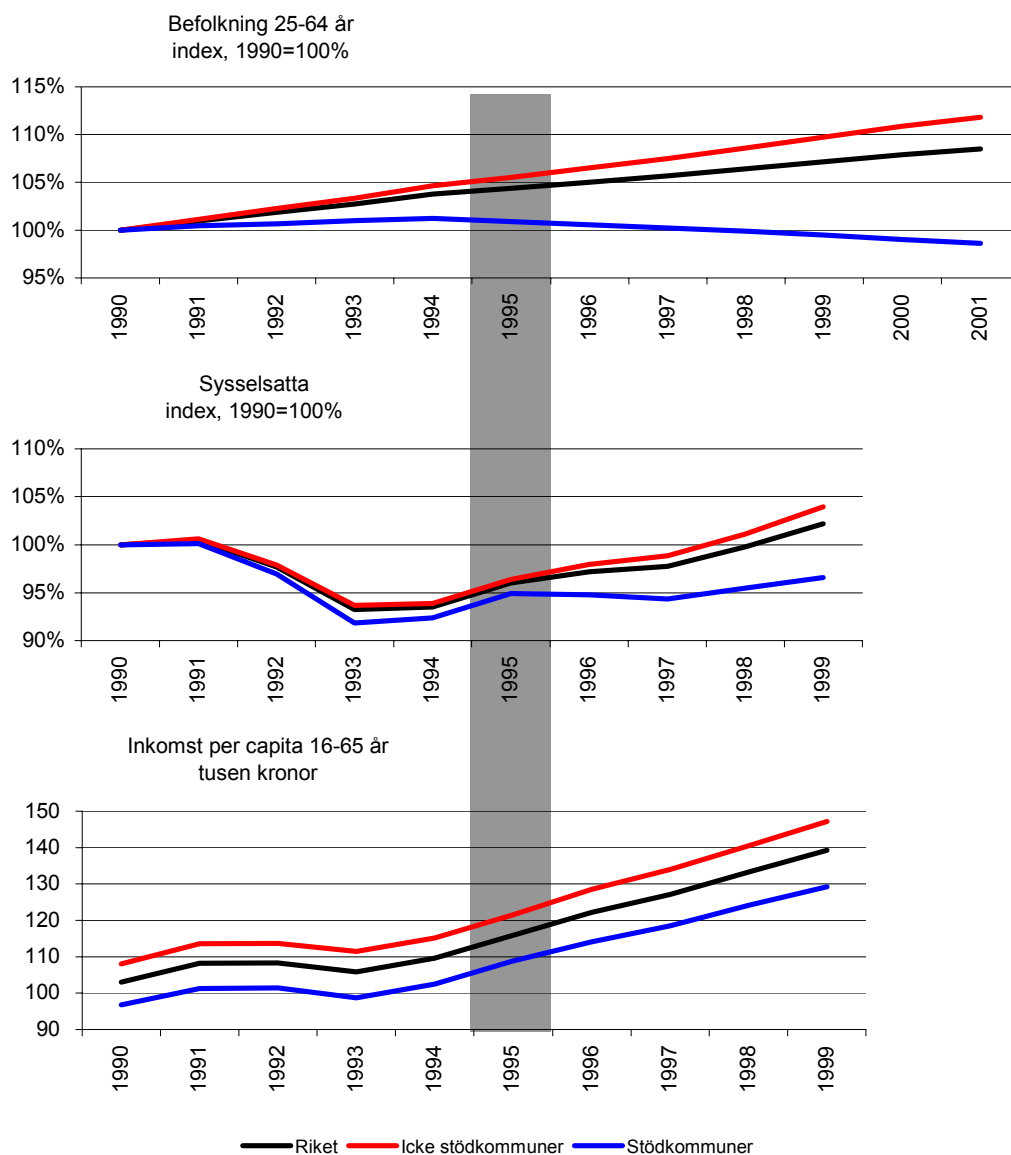
Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

5.3 Utvecklingen före och efter EU:s geografiska programmens införande

Vilka effekter har då projektinsatserna inom ramen för de geografiska målprogrammen haft på den regionala utvecklingen i Sverige? Kan man se någon förändring i utvecklingstrenden före respektive efter införandet av målprogrammen, eller har de regionala skillnaderna bestått? Innan vi ger oss in på att besvara dessa frågeställningar bör det påpekas att de strukturer och processer som styr den regionala utvecklingen är ytterst trögrörliga. Även om 17,8 miljarder kronor är en betydande summa utgör den exempelvis endast omkring en procent av de totala fasta bruttoinvesteringarna i Sverige under perioden 1995–1999. Ställt i relation till den sammanlagda taxerade arbets- och företagarinkomsten inom stödområdet under programperioden är siffran något högre, men fortfarande endast drygt två procent. Man bör med andra ord vara realistisk i förväntningarna på vilka effekter de geografiska målprogrammen kan ha haft för enskilda regioners utveckling och de regionala förhållandena i Sverige.

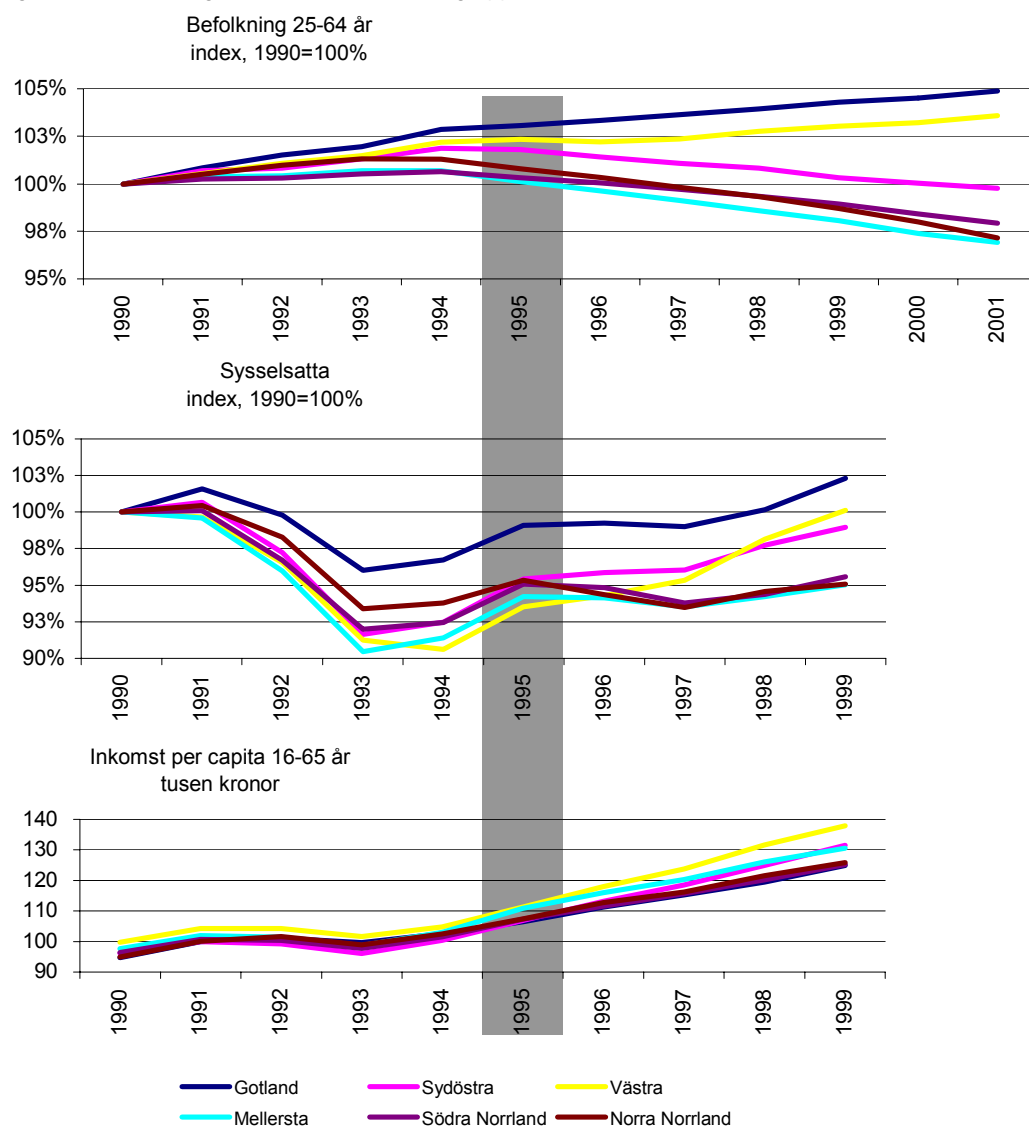
Utvecklingen av målvariablerna (befolkning, sysselsättning och inkomst) visar inte någon minskad klyfta mellan stödkommuner och icke stödkommuner eller riksgenomsnittet under programperioden, se Figur 5-3.

Figur 5-3 Utvecklingen av målvariablerna – stödkommunerna i jämförelse med riket och icke stödkommuner



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Figur 5-4 Utvecklingen av målvariablerna för grupper av stödkommuner i olika delar av landet



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Avfolkningen ökade snarast i intensitet i stödområdet under programperioden jämfört med 1990-talets inledande hälft. När det gäller sysselsättningen kan man konstatera att kommunerna inom stödområdet hade betydligt svårare än andra kommuner att återhämta sig efter den djupa konjunktursvacka som präglade den svenska ekonomin under 1990-talets första år. Medan perioden 1993–2000 kännetecknades av en relativt stark ekonomisk återhämtning för Sverige som helhet, låg sysselsättningen inom stödkommunerna fortfarande på en avsevärt lägre nivå år 1999 än vad som var fallet år 1990. Detta beror även till stor del på att andelen personer i produktiva åldrar har minskat, vilket i sin tur medför att man även med en hög sysselsättningsgrad inte har kvar den numerära befolkning som skulle medge en återgång till forna dagars sysselsättningsnivåer. När det gäller utvecklingen av inkomsten

per capita tappade stödkommunerna inte på samma vis mark gentemot övriga landet, utan klyftan som fanns 1990 ökade i absoluta tal endast i begränsad utsträckning under decenniet.

Om man ser till mindre grupper av kommuner inom stödområdet kan man konstatera att utvecklingen skiljt sig markant mellan olika delar av landet, se Figur 5-4.

Stödkommunerna i Västra Götaland samt Gotland hade en stark befolknings- och sysselsättningsutveckling under 1990-talet medan stödkommunerna i mellersta Sverige (Bergslagen-Värmland-Dalarna) samt hela Norrland tappade kraftigt i såväl befolkning 25–64 år som i sysselsättning. När det gäller inkomster var skillnaderna mer eller mindre likartade under hela decenniet förutom i de sydöstra länen, där stödkommunerna vunnit mark gentemot stödkommuner i andra län. Att Norra Norrland ligger högst i per capita inkomst förklaras av de relativt höga lönerna inom den omfattande kapitalintensiva industrin medan exempelvis Gotland med sin mer arbetskraftsintensiva ekonomi legat betydligt lägre inkomstmässigt.

Det finns en viss konflikt mellan målvariablerna på så vis att en positiv befolknings- och sysselsättningsutveckling i vissa fall står i kontrast till en stark inkomstutveckling per capita. Den sistnämnda kan hållas uppe eller till och med uppvisa en stark utveckling i en kommun med omfattande avfolkning men mer begränsad sysselsättningsminskning. Om antalet invånare sjunker snabbare än antalet sysselsatta stiger naturligtvis per capita inkomsten givet oförändrad medelinkomst bland de sysselsatta. En geografiskt rörlig arbetskraft kan ur det perspektivet betraktas som något positivt och avfolkningen därmed som en nödvändighet för att hålla uppe per capita inkomsten i ett område där sysselsättningsmöjligheterna stagnerat eller är på nedgång. Samtidigt är det även så att totalinkomsten i en kommun kan sjunka trots en stigande per capita inkomst och därmed försämra möjligheterna att finansiera den lokala ekonomin och då framförallt den offentliga servicen. Om befolkningsminskningen är större än ökningen i per capita inkomst blir en negativ totalinkomstutveckling ofrånkomlig.

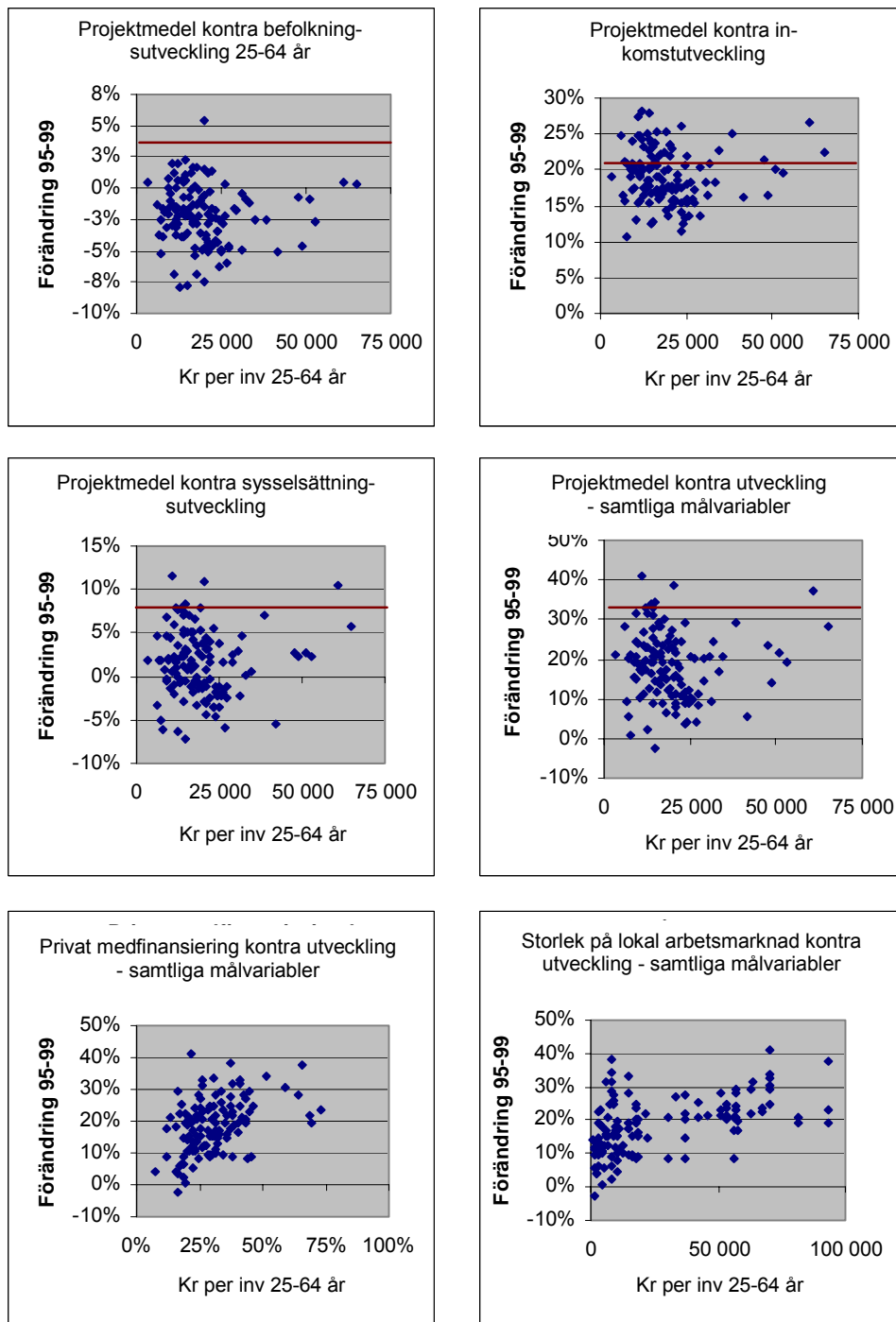
Den aggregerade bilden av stödkommunernas utveckling i jämförelse med andra kommuner påvisar således inte någon märkbar skillnad perioden 1995–1999. Hur är det då med utvecklingen i de enskilda stödkommunerna? Spridningsdiagrammen i Figur 5-5, där mängden projektmedel per invånare 25–64 år ställs i relation till indexförändringen 1995–1999 för målvariablerna, visar att det inte finns någon synbar korrelation mellan stödinsatser och utveckling. Spridningen är närmast cirkulär med ett antal kommuner som särskiljer sig från klungan av kommuner. I diagrammen framträder både kommuner som trots stora insatser uppvisar en betydligt sämre utveckling än genomsnittet och kommuner som haft en stark utveckling med små projektinsatser.

Strömstad, Tanum och Trollhättan är exempel på kommuner som trots lite projektmedel per invånare 25–64 år haft en sammanlagd indexförändring (samtliga målvariabler) som ligger över den genomsnittliga för såväl riket som de icke stödberättigade kommunerna. Ödeshög och Ydre är två kommuner som både fått mycket projektmedel och haft en stark utveckling medan Sorsele och Arjeplog har fått mer pengar men inte haft någon bättre utveckling än genomsnittet bland stöd-

kommunerna. Munkfors och Filipstad är slutligen exempel på kommuner som erhållit små mängder projektmedel och analogt haft en mycket svag utveckling.

Den överväldigande majoriteten av stödkommunerna ligger dock sammangyttrade med indexförändringar klart under riksgenomsnittet och avsevärt sämre än genomsnittet för de kommuner som inte berörts av de geografiska målprogrammen. Av sammanlagt 125 stödkommuner har endast 5 haft en likvärdig eller bättre indexutveckling än genomsnittet för de icke stödberättigade kommunerna för målvariablerna sammantaget. Endast i inkomst per capita har något fler stödkommunerna kunnat hävda sig (jmf diskussionen ovan om målvariablernas inverkan på varandra).

Figur 5-5 Projektmedel kontra utveckling bland stödkommunerna samt i jämförelse med den genomsnittliga utvecklingen bland icke-stödkommuner där den extra linjen indikerar genomsnittet för de icke-stödberättigade kommunerna



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Finns det då någonting annat än mängden projektmedel per invånare som skulle kunna förklara variansen i utveckling inom gruppen av stödkommuner? Två variabler illustreras: Andelen privat medfinansiering i projekt och storleken på den LA-region som stödkommunen tillhör. Den senare variabeln är en ur stödsammanhang exogen variabel, i den meningen att den ges av en förutbestämd regional struktur och utgör en del av kommunernas grundläggande strukturförhållanden. Bägge dessa variabler har i spridningsdiagrammen en klar tendens till samband även om styrkan i korrelationen är synbart svag. Att LA-regionernas storlek har betydelse för den regionala utvecklingen har redan konstaterats. Att andelen privat medfinansiering i projekt som genomförts inom ramen för de geografiska målprogrammen förefaller ha en viss betydelse kan tolkas som en incitamentsfaktor i genomförandet av projekt. Satsar man mer egna medel kanske man är mer mån om ett bra projektresultat, vilket i slutändan avspeglar sig i kommunens utveckling. Sådana resonemang får dock anses som en aning spekulativa, men förefaller inte helt orimliga.

De geografiska målprogrammen verkar således, utifrån en rent deskriptiv analys, inte haft någon signifikant inverkan på Sveriges regionala utveckling 1995–1999. Vi kommer i det efterföljande att testa denna initiala slutsats med hjälp av mer robusta statistiska metoder samt närmare söka härleda vilka faktorer som har haft betydelse för utvecklingen i Sveriges kommuner.

6 Minskar de regionala skillnaderna?

Det sker ingen konvergens i den kommunala utvecklingen av inkomst per capita under perioden 1995–1999 och inte heller under perioden 1990–1995. Skillnaderna i inkomst per capita mellan de svenska kommunerna ser ut att öka alltmer, med resultat att skillnaden mellan de rika och fattiga kommunerna blir större. Tendensen är dock svag.

EU:s geografiska program har en omfördelningseffekt, genom att stödkommuner med låg inkomst per capita får relativt mer stöd (summan av EU-medel samt privat och offentlig medfinansiering) än stödkommuner med hög inkomst per capita. Sambandet är dock relativt svagt, vilket visar att många andra förhållanden än just inkomst per capita är avgörande för tilldelning av medel.

Stödkommunerna har inte lyckats förbättra utvecklingen relativt sett, mätt med mål- och effektindikatorer, jämfört med icke-stödkommuner mellan perioden 1990–1995 och perioden 1995–1999. Faktum är att stödkommunerna har en signifikant sämre utveckling mellan de två mätperioderna för alla målindikatorer och för de flesta effektindikatorer. Ser man enbart på stödkommunerna finns ingen signifikant skillnad i utvecklingen mellan den tredjedel som mottagit mest stöd, och den tredjedel av kommunerna som mottagit minst stöd.

6.1 Inledning

I detta kapitel analyserar vi deskriptivt utvecklingen i kommuner med och utan stöd genom att jämföra utvecklingen i kommunerna före och efter målprogrammets start 1995. Det sker utifrån det överordnade målet att strukturprogrammet ska bidra till konvergens i den regionala utvecklingen.

Analysen är uppbyggd kring tre frågor:

1. Har det totalt sett varit konvergens eller divergens i den kommunala utvecklingen i Sverige under 1990–1995 och under 1995–1999, och hur har utvecklingen varit för stödkommuner jämfört med icke-stödkommuner?
2. Har tilldelningen av programmedel en omfördelningseffekt på den kommunala utvecklingen? Med andra ord: får de fattigaste kommunerna mer medel än de rikaste kommunerna?
3. Förmår de kommuner som får en ”vitamininjektion” via programmedlen att stärka den regionala utvecklingen från 1990–1995 till 1995–1999 jämfört med övriga kommuner?

6.2 Konvergens eller divergens i den kommunala utvecklingen?

Skälet till att införa EU:s regionala strukturfondsprogram är att man önskar skapa lika möjligheter till regional utveckling, och att den regionala utvecklingen inte ska missgynna de allra svagaste regionerna. Det betyder dock inte att målet för regionalpolitiken bör vara att alla regioner blir lika. Det är varken ett realistiskt eller önskvärt mål. Det är helt naturligt att vissa typer av företag koncentreras till vissa områden – t.ex. företagstjänster till de större städerna.

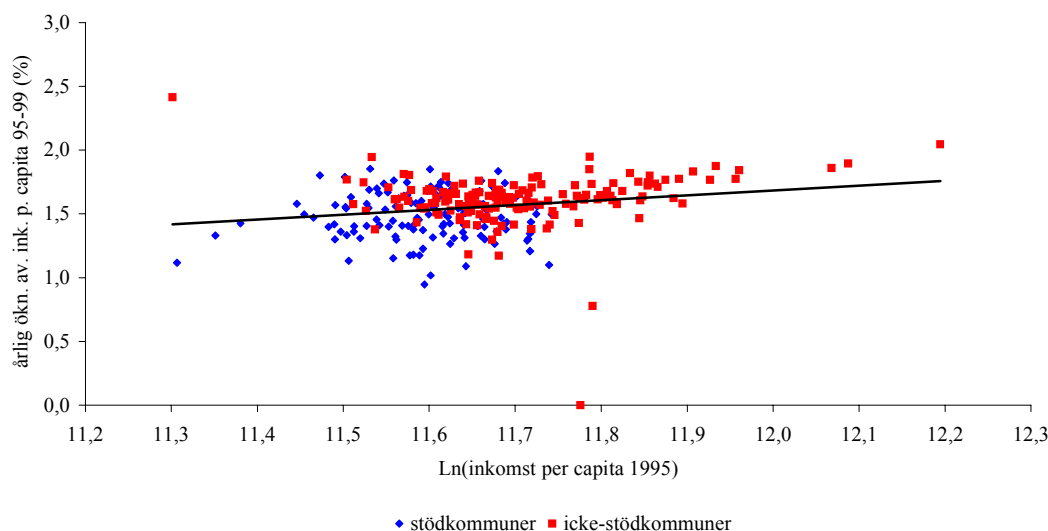
Det verkar dock finnas enighet om att regionalpolitiken bör ha till mål att de regionala skillnaderna minskas – eller att de i varje fall inte ökar. Det gäller utvecklingen av inkomsten per capita, som tas som ett mått på den allmänna välfärdsnivån i regionen. En regional utveckling där de rika kommunerna på lång sikt ökar inkomsten per capita utan att detta också sker i de fattigare kommunerna, kan knappast anses vara en uthållig regional utveckling.

För att undersöka om så är fallet har man utvecklat formaliserade ekonomiska metoder för att undersöka om de regionala skillnaderna minskar (konvergerar) eller ökar (divergerar).

Det görs med hjälp av två undersökningar. Den första är en s.k. beta-konvergensundersökning, vid vilken vi undersöker om den relativa skillnaden mellan regionerna minskar. Enkelt uttryckt undersöker vi om den relativa ökningen av inkomsten per capita är högre i kommuner med låg inkomst per capita än i kommuner med hög inkomst per capita. Den andra är en s.k. sigma-konvergensundersökning, med vilken vi undersöker om de absoluta skillnaderna minskar. Enkelt uttryckt undersöker vi om spridningen kring genomsnittsvärdet för inkomsten per capita i regionerna blir mindre.

En grupp nederländska ekonomer har nyligen använt metoden för att analysera frågan om konvergens och divergens i den regionala utvecklingen inom EU, och funnit att Sverige (mätt över sex regioner under perioden 1985–1996) tillsammans med Frankrike och Italien är de enda EU-länderna som inte har upplevt en regional konvergens²⁶. Som hypotes kan man därför anta, att svensk regional utveckling inte präglas av konvergens. Det är en hypotes som vi nedan har undersökt i detalj med svenska kommuner som geografisk enhet.

²⁶ Sjöf Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis: "Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy", 2002.

Figur 6-1 Analys av β -konvergens för inkomst per capita, alla kommuner, 1995–1999

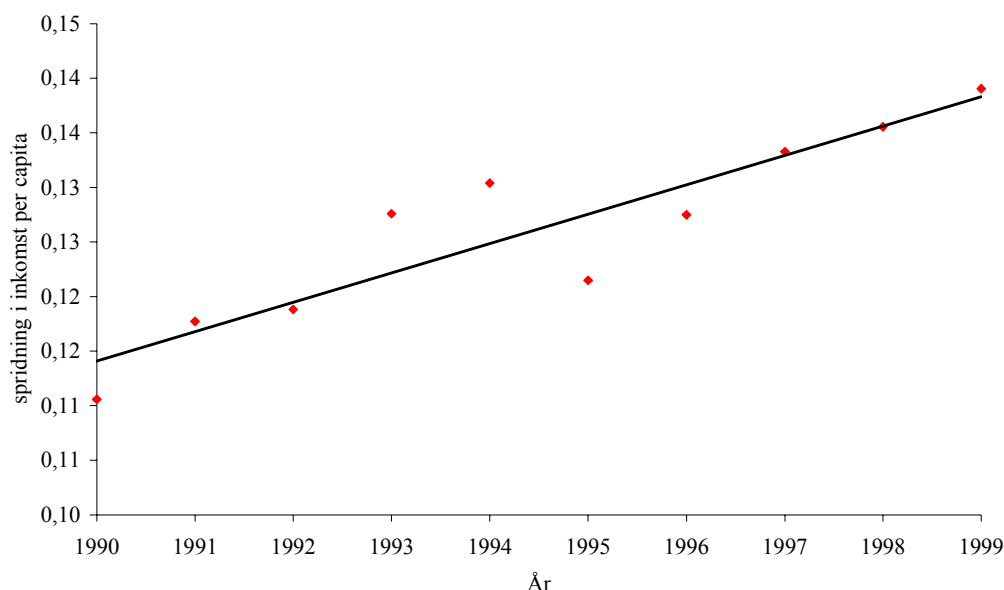
Källa: Utvärderingens databas .Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Figur 6-1 visar resultatet av beta-konvergensundersökningen. För perioden 1995–1999 undersöktes för samtliga svenska kommuner, om inkomsten per capita hade konvergerat under den studerade perioden. Som framgår av figuren undersöktes sambandet mellan genomsnittlig årlig ökning under perioden 1995–1999 och storleken på inkomsten per capita under startåret 1995. För att uppnå konvergens bör kommuner med låg inkomst per capita 1995 ha den högsta ökningen, eftersom de då kommer att knappa in på kommuner med hög inkomst per capita.

Beta-konvergensundersökningen har genomförts för samtliga svenska kommuner, men i bilden har vi skiljt stödkommuner från icke-stödkommuner. Som väntat ligger stödkommunerna huvudsakligen i den vänstra delen av bilden, medan icke-stödkommunerna till övervägande del ligger i bildens högra del. Det finns dock en betydande överlappning.

Av figuren kan man dra slutsatsen att inkomsten per capita i de svenska kommunerna inte konvergerar utan snarare divergerar under den studerade perioden. Skillnaderna mellan kommunerna ökar. Sambandet mellan ökning av inkomsten per capita under perioden 1995–1999 och startnivån 1995 är positiv och signifikant, även om förklaringsgraden är relativt låg²⁷.

²⁷ Resultatet ger lutningen $\beta=1,79$, signifikansnivån $p<0,01$, och förklaringsgraden $R^2=0,046$. Vi har undersökt om tecknet för lutningen är känsligt för de 5 procenten mest extrema värdena (outliers). För perioden 1995-99 är resultatet inte känsligt för outliers. Dessutom har vi undersökt om val av annat startår än 1995 skulle påverka resultatet. Med 1996 som utgångspunkt uppnås samma resultat, men väljs 1994 som startår är sambandet fortsatt positivt men inte längre signifikant ($p>0,1$). Om man korrigerar för outliers blir lutningen dock både positiv och signifikant på 5-procentnivån. Sammantaget är resultatet tillräckligt tillförlitligt för att kunna dra slutsatsen att den kommunala utvecklingen inte konvergerat under senare delen av 1990-talet.

Figur 6-2 Analys av σ -konvergens för inkomst per capita, alla kommuner, 1990–1999

Obs: Spridningen är beräknad år för år på inkomst per capita per kommun. Spridningen har beräknats på data med samma medelvärde.

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Medan Beta-konvergensundersökningen används för att undersöka om de relativa skillnaderna i inkomst per capita minskar eller ökar så används sigma-konvergensundersökningen för att undersöka om de absoluta skillnaderna i inkomst per capita ändras från år till år.

Även denna undersökning kan illustreras grafiskt, se Figur 6-2. På den ena axeln visas spridningen i inkomst per capita för alla svenska kommuner²⁸. På den andra axeln anges årtalen mellan 1990 och 1999.

Som framgår av Figur 6-2 finns det vissa variationer mellan åren, men ser man på hela perioden finns en klar tendens till ökad spridning. Resultatet underbygger därför den slutsats som angavs ovan. Det finns ingen konvergens i utvecklingen av kommunernas inkomst per capita.

För perioden 1995–1999 har vi också undersökt om det finns s.k. gruppkonvergens (club convergence) inom de två grupperna av stödkommuner respektive icke-stödkommuner. Man skulle nämligen i princip kunna föreställa sig en situation när det inte föreligger konvergens mellan alla Sveriges kommuner, men där det finns konvergens inom den ”fattiga” gruppen med stödkommuner och inom den ”rika” gruppen med icke-stödkommuner. En situation, där utvecklingen delar Sverige i ett kommunalt A- och B-lag.

²⁸ Spridningen visar, enkelt uttryckt, hur nära inkomsten i genomsnitt per capita för hela Sverige som de 288 kommunerna ligger. Om spridningen är 0,00 har alla kommuner samma inkomst per capita. Spridningen har beräknats på data med samma medelvärde.

En sådan hypotes finner dock inga stöd i data, eftersom det statistiskt sett inte finns något signifikant samband mellan inkomst per capita och ökning av inkomst per capita inom de två grupperna med kommuner. Vi finner därför varken konvergens eller divergens för de två grupperna av kommuner under den undersökta perioden.

För perioden 1995–1999 är den samlade slutsatsen att det inte föreligger konvergens i utvecklingen av inkomsten per invånare. Frågan är då, hur perioden skiljer sig från den tidigare perioden 1990–1995, innan strukturfondsprogrammet infördes.

Genom en analys av beta- och sigma-konvergens under perioden 1990–1995 kan man slå fast att det inte heller under den föregående perioden var konvergens i utvecklingen av inkomsten per capita för alla svenska kommuner, och att det alltså inte har skett någon förändring mellan de två perioderna trots att målprogrammet infördes²⁹. Faktum är att en jämförelse mellan resultaten från de två perioderna tyder på att tendensen till divergens blivit mer uttalad från den första till den andra perioden³⁰.

Slutsatsen är totalt sett att det varken under perioden 1990–1995 eller under perioden 1995–1999 skett någon konvergens av inkomsten per capita i de svenska kommunerna. Det är därför inte möjligt att i datamaterialet finna stöd för en hypotes om att programmedlen skulle ha bidragit till en utjämning av skillnaderna mellan kommunerna. Det är snarare tvärtom. I texttrutan 6.1 nedan har vi försökt att illustrera vilka konsekvenser detta kan få i ett scenario där allt annat är lika.

Texttruta 6-1 Divergens fram till år 2009 – ett "allt annat lika" -scenario

Om vi antar att divergensen fortsätter med samma hastighet som i perioden 1995-99 fram till 2009, så kan resultatet visas i ett tänkt illustrativt exempel på följande sätt:

Två kommuner som 1999 har en inkomst per capita på 100 000 SEK respektive 150 000 SEK kommer år 2009 ha en inkomst per capita på 156 000 SEK respektive 251 000 SEK. Om den rika kommunen 1999 var 50 procent rikare än den fattiga, är den 61 procent rikare än den fattiga kommunen år 2009.

Beräkningen bygger på det statistiska sambandet mellan årlig ökning av inkomst per capita under perioden 1995-99 och nivån på inkomsten per capita år 1995.

Källa : Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

²⁹ Det kan endast slås fast att det inte föreligger konvergens under perioden 1990–1995, men inte att det är divergens, eftersom resultatet är känsligt för outliers och för val av slutår. Utan hänsyn till outliers är lutningen positiv och signifikant på 5-procentsnivån ($\beta=0,78$, $p<0,05$, $R^2=0,014$), men korrigerad för outliers är lutningen fortfarande positiv men nu bara signifikant på 10-procentsnivån.

³⁰ Det är statistiskt signifikant att lutningen är mer positiv för perioden 1995–1999 än för perioden 1990–1995, men man bör också observera tidigare kommentarer om val av start- och slutår och om outliers, som försvagar resultatets tillförlitlighet.

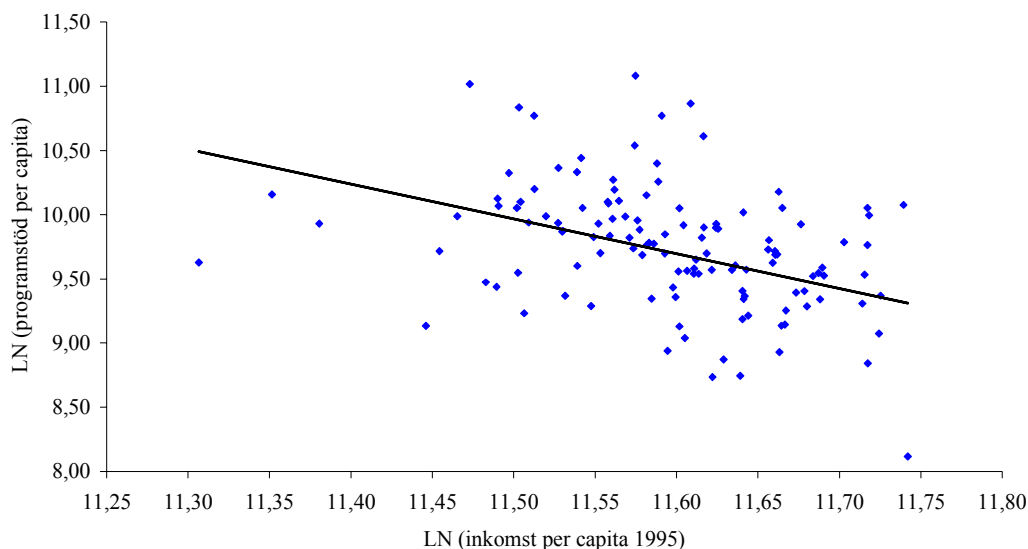
6.3 Bidrar målprogrammen till geografisk omfördelning?

Målsättningen med strukturfondsprogrammet är att bidra till en jämnare regional utveckling – regional konvergens – och en av de första frågor man då ställer sig är om programmedlen har en omfördelningseffekt. Är det de relativt sett fattigaste kommunerna som får ta emot mest programmedel?

Ser man på hela EU under perioden 2000–2006 finns det både på nationell och regional nivå en klar tendens till att strukturfondsmedlen per capita är högst i de områden där BNP per capita är lägst. Målprogrammen har därför en omfördelningseffekt, genom att en ökning i BNP per capita på en procent medför en minskning av strukturfondsmedel på tre procent per år³¹. Kan man visa på en motsvarande omfördelningseffekt i Sverige under perioden 1995–1999?

Figur 6-3 nedan visar resultatet av en regressionsanalys genomförd med svenska stödkommuner som geografisk enhet. Som beroende variabel har man valt ”strukturfondsmedel per capita 1995–1999” (inkl. offentlig och privat medfinansiering) och som oberoende variabel ”inkomst per capita 1995”³². För att få en omfördelningseffekt krävs att lutningen är negativ.

Figur 6-3 Analys av omfördelningen på kommunal nivå (endast stödkommuner)



Obs: För såväl "programstöd per capita" som "inkomst per capita" har data omvandlats genom användning av naturliga logaritmer

Källa : Utvärderingens databas .Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

³¹ Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij and Richard Nahuis: "Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy", 2002. Analysen har gjorts som en regressionsanalys med "log cohesion support per capita" som beroende variabel och "log GDP per capita (PPP)" som oberoende variabel.

³² Vi har valt att använda "inkomst per capita" istället för "BNP per capita" eftersom dessa värden inte finns tillgängliga på kommunal nivå. Alla data har i enlighet med litteraturen omvandlats genom användning av naturliga logaritmer.

Resultatet visar att lutningen är negativ och att medlen alltså har en omfördelningseffekt. Man ser också att lutningen är cirka minus tre, vilket motsvarar att en ökning av inkomsten per capita på en procent medför en minskning av strukturfondsmedel på cirka tre procent per år³³.

Det framgår dock också av bilden, att det inte finns något nära samband mellan inkomstnivå och tilldelning av programmedel³⁴. Det finns kommuner som har fått mycket medel trots relativt hög nivå på inkomsten per capita, och omvänt finns det kommuner som har fått relativt lite även om de har en låg inkomstnivå. Det framgår alltså, precis som man kan förvänta sig, att det finns många andra faktorer förutom inkomst per capita som är avgörande för tilldelning av medel.

6.4 Bidrar målprogrammen till en jämnare utveckling?

För att värdera möjliga effekter av programmedlen för den regionala utvecklingen jämför vi deskriptivt den regionala utvecklingen i två grupper av regioner före och under målprogrammets genomförande. Inledningsvis fokuserar vi på hur de tre målandikatorerna har utvecklats: inkomst per capita, sysselsättning och befolkningens mängd, för att se vilken effekt strukturfondsmedlen har haft i de relativt sett fattigaste svenska kommunerna.

I analysen används två grupper av kommuner. Först betraktar vi utvecklingen i stödkommuner jämfört med utvecklingen i icke-stödkommuner. Sedan ser vi endast på stödkommunerna, och jämför den tredjedel av stödkommunerna som har tagit emot mest stödmedel med den tredjedel av stödkommunerna som har tagit emot minst stöd³⁵.

För variabeln ”inkomst per capita” genomför vi likaså några *kompletterande difference-in-difference analyser*, där vi dels ser på gruppen av max-stödkommuner mot gruppen av icke-stödkommuner och dels ser vi på gruppen av min-stödkommuner mot gruppen av icke-stödkommuner.

Utöver det genomförs det som omnämnt i kapitel 4 en *utvidgad difference-in-difference*, där variabeln ”andel privat anställda” och ”andel av befolkning mellan 25–64 år” inkluderas som förklarande variabler. Denna utvidgade analys genomförs på respektive tre grupper; ”Stödkommuner”, ”Max-stödkommuner” och ”Min-stödkommuner” mot grupper av ”Icke-stödkommuner”.

³³ Lutningen är $-2,7$ ($p < 0,01$) utan hänsyn till extremvärden (*outliers*). Resultatet visar sig dock känsligt för extremvärdena, genom att lutningen bara är $-2,0$ ($p < 0,01$) efter korrigering för de extrema värdena. Lutningen är dock fortsatt negativ.

³⁴ R^2 är $0,0949$, vilket motsvarar att cirka 9 procent av variationen i programstöd per capita kan förklaras av ”inkomst per capita”

³⁵ Jämförelsen mellan stödkommuner och icke-stödkommuner är naturlig men i den finns risken att man jämför kommuner som strukturellt sett är mycket olika (Stockholm och Haparanda!). Därför genomförs analysen också för två grupper av stödkommuner, eftersom stödkommunerna som grupp till att börja med troligen är mer homogen än gruppen med samtliga svenska kommuner. De två grupper som jämförs är den tredjedel av kommunerna som har mottagit mest stöd respektive den tredjedel som har fått minst stöd. Dessa gränser har valts för att jämföra kommuner som är så olika som möjligt.

De två perioder som jämförs är perioden 1990–1995 och perioden 1995–1999 (perioderna kan dock variera en aning beroende på datamaterialet). Den första perioden slutar det år som målprogrammet införs, och den andra perioden täcker hela den tid målprogrammet omfattar. Perioderna har valts så att de är ungefär lika långa, för att förenkla jämförelsen. Den metodologi som används kallas i litteraturen för ”difference-in-difference”³⁶, och används för att undersöka skillnaden mellan två grupper av kommuner och skillnaden mellan två tidsperioder för varje grupp. Hypotesen som testas är att utvecklingen mellan de två perioderna förbättras mer för stödkommunerna än för icke-stödkommunerna, och att målprogrammet därmed gynnar kommunal konvergens.

Man bör observera att metoden har sina svagheter, genom att det inte är av en slump som en kommun är en stödkommun eller ej, och genom att det finns vissa strukturella egenskaper hos kommunerna som man inte tar hänsyn till. Det handlar således om s.k. selektionsbias, som beskrivs närmare i kapitel 4. Någon hänsyn till problemet har inte tagits i följande avsnitt. Det som testas här är helt enkelt om stödregioner klarar sig bättre när de får stöd än innan de fick stöd, jämfört med andra regioner. Vi gör därför i detta kapitel inget försök att kvantifiera effekten av stödet eller att förklara orsakerna till skillnaderna i utveckling. Det skulle kräva mer omfattande analyser.

6.4.1 Den enkla difference-in-difference analysen

I tabellerna (Tabell 6-1, Tabell 6-2 och Tabell 6-3) på sidan 65 visas resultatet för de tre målindikatorerna som har bestämts som överordnade mått för den regionala utvecklingen. Tabellerna visar årlig genomsnittlig ökning (över tid och över kommuner) för stödkommuner och icke-stödkommuner och för de två valda perioderna.

³⁶ Metoden har t.ex. använts av Teresa Garcia-Milà och Therese J. McGuire i ”Do international transfer improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain”, *International Tax and Public Finance*, 8, 281-295, 2001.

Tabell 6-1 Utveckling av inkomst per capita (%)

	90–95	95–99	Skillnad
Stödkommuner	2,35	4,45	2,11
Icke-stödkommuner	2,28	5,08	2,80
Skillnad	0,07	-0,63	-0,70

Tabell 6-2 Befolkningsutveckling (%)

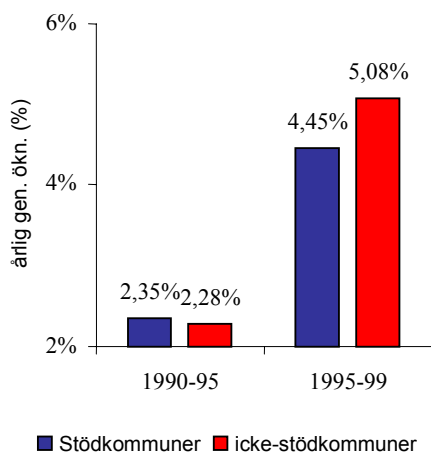
	90–95	95–99	Skillnad
Stödkommuner	0,00	-0,86	-0,86
Icke-stödkommuner	0,88	0,73	-0,15
Skillnad	-0,88	-1,59	-0,71

Tabell 6-3 Utveckling av sysselsättningen (%)

	90–95	95–99	Skillnad
Stödkommuner	-0,95	0,34	1,29
Icke-stödkommuner	-0,62	1,39	2,01
Skillnad	-0,33	-1,05	-0,72

Källa, tabeller : Utvärderingens databas. Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Figur 6-4 Grafisk illustration av Tabell 6-1



Resultatet i tabellerna visar tydligt att stödkommunerna har utvecklats sämre än icke-stödkommunerna mellan de två perioderna. Skillnaden är statistiskt signifikant³⁷. Det är värt att notera att skillnaden i utveckling kan hänföras till att jämförelsen görs under två perioder, där det är lågkonjunktur i den första perioden och högkonjunktur i den andra perioden. Som tidigare nämnts i kapitel 4, så tycks, stödkommunerna ha svårare att hänga med i en högkonjunktur än i en lågkonjunktur. Denna ”effekt” är möjligen mer avgörande än EU:s geografiska programs genomförande under år 1995–1999.

När det gäller inkomst per capita (Tabell 6-1 och Bilaga 3) är resultatet att stödkommunerna klarade sig bäst av de två grupperna under perioden 1990–1995, när de inte får något stöd. Denna skillnad är dock inte signifikant. Under perioden 1995–1999 klarar sig gruppen av stödkommuner däremot signifikant sämre jämfört med gruppen av icke-stödkommuner. Även om utvecklingsstendensen är positiv i båda grupperna, så är det alltså gruppen som inte får stöd, som klarar sig bäst. Difference-in-difference uppskattningen är på -0,70, vilket visar på att det är 0,70 procentenheter mindre årlig tillväxt i stödkommunerna jämfört med icke-stödkommunerna. Det är således ett tecken på en ökad skillnad mellan stödkommunerna och icke-stödkommunerna.³⁸

När det gäller sysselsättningen (Tabell 6-2) och befolkningsutvecklingen (Tabell 6-3) är bilden en annan. Här har stödkommunerna klarat sig sämst under bägge perioderna, och situationen förvärras relativt sett mellan de två perioderna, så att stödkommunerna får en negativ befolkningsutveckling under 1995–1999, medan utvecklingen är positiv i icke-stödkommunerna.

Totalt sett har målprogrammedlen inte bidragit till att minska skillnaden mellan de två grupperna av kommuner – resultatet visar dock inte om utvecklingen skulle ha varit ännu värre utan målprogrammet.

Ovanstående analys gäller endast målindikatorerna. En motsvarande analys har genomförts för alla effektindikatorerna. Resultatet av den analysen presenteras översiktligt i Tabell 6-4 nedan.

³⁷ Den här testats med hjälp av regressionsanalys med skillnaden i tillväxthastighet mellan första och andra perioden som beroende variabel mot en ”dummy” (stödkommun = 1, icke-stödkommun = 0) och ett konstantled. I samtliga tre fall är lutningen som förväntat negativ och signifikant med $p < 0,01$.

³⁸ Som nämnt har vi också jämfört gruppen ”Max-stödkommuner” mot ”Icke-stödkommuner och ”Min-stödkommuner” mot ”Icke-stödkommuner”. Resultaten från de supplerande difference-in-difference analyserna ger i stort sett identiska resultat som de nämnda resultaten. Också i de analyserna gäller det, att det inte var någon signifikant skillnad på kommunerna i den första perioden, medan det i den andra perioden 1995-1999 var ett signifikant negativt sammanhang – alltså signifikant lägre tillväxt i stöd-kommunerna. De resultaten ses i bilaga 3.

Tabell 6-4 Resultat av "Difference-in-difference"-test på effektindikatorerna:

Förmår stödkommunerna att stärka sin relativa position från perioden 1990–1995 till 1995–1999?	
Andel bidragsberoende	Nej**
Antal anställda i privat sektor	Ja
Nya företag	Nej**
Företag med mer än 5 anställda	Nej*
Antal anställda i företagservice	Ja
Högskoleutbildade i privat sektor	Nej**
Andel behöriga lärare	Ja
Inkomst per anställd i privat sektor	Nej*
Omsättning på arbetsmarknaden	Nej
Arbetslöshet	Nej**
Anställda inom kultur och idrott	Nej*
Bruttoinpendling	Nej**

Obs: I vissa fall har det varit nödvändigt att "vända tecken" (arbetslöshet och andel bidragsberoende). Markeringen innebär att skillnaden är signifikant på 1-procentsnivån (**) eller på 5-procentsnivån (*)

Källa : Utvärderingens databas .Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Som framgår av Tabell 6-4 har stödkommunerna inte förmått förbättra sin relativa position från perioden 1990–1995 till 1995–1999 signifikant på någon av de tolv presenterade effektindikatorerna. För åtta av effektindikatorerna har stödkommunernas position förvärrats jämfört med icke-stödkommunerna (markerat som Nej* eller Nej**) i tabellen. För fyra indikatorer är skillnaden mellan de två perioderna och de två grupperna av kommuner inte signifikant (markerat som Ja eller Nej i tabellen).

Totalt sett visar resultatet av "difference-in-difference"-analysen att stödkommunerna har haft en relativt sett sämre utveckling av både mål- och effektindikatorer mellan perioderna 1990–1995 och 1995–1999 jämfört med icke-stödkommuner. Trots programstöden har det alltså uppenbarligen inte varit möjligt att stärka utvecklingen i stödkommunerna jämfört med utvecklingen i övriga kommuner. Det är dock som tidigare nämnts möjligt, att det skulle ha gått sämre för stödkommunerna om de inte hade mottagit stöd under perioden 1995–1999.

6.4.2 Den utvidgade difference-in-difference analysen

För variabeln "Inkomst per capita" är det också uppställt några utvidgade difference-in-difference modeller, som innehåller två förklarande variabler nämligen "andel privat anställda" och "befolkningsandel i åldern 25–64 år" för att testa om det är några periodiska och/eller strukturella förändringar mellan tidsperioderna, som kanske i högre grad kan förklara den regionala utvecklingen än stöden från EU:s geografiska program. I den första av de utvidgade modellerna jämförs "Stödkommunerna" med "Icke-stödkommunerna" i Bilaga 3 ses jämförelserna från regressionerna.

Överordnat sett är det inte heller i den utvidgade modellen någon signifikant skillnad mellan de två grupper av kommuner i den första perioden. Difference-in-difference uppskattningen har fortfarande negativt förtecken, men är inte signifikant. Om vi ser lite närmare på de två förklarande variablerna, så ser man bland annat, att variabeln ”Andel privat anställda” speciellt i perioden 1995–1999, är huvuddrivkraften för inkomstutvecklingen i gruppen av ”Icke-stödkommuner”. Med hänsyn till ”befolkningsandel i arbetsför ålder”, så är bilden mer diffus. För stödkommuner gäller, att det i perioden 1990–1995 var ett svagt signifikant negativt sammanhang mellan befolkningsandelen och inkomstutvecklingen, så var det i perioden 1995–1999 ett svagt signifikant positivt sammanhang. En möjligt tolkning av detta kan vara att stöden, som blev utdelade under perioden 1995–1999 har gjort det möjligt att konvertera en större befolkningsandel i den arbetsföra åldern till en tillväxt i inkomst per capita, varemot detta inte var möjligt i perioden utan stöd.

Den utvidgade difference-in-difference modellen har också blivit estimerad på ”Max-stödgruppen” mot ”Icke-stödkommuner”. Gruppen av ”Max-stödkommuner” innehåller som bekant den tredjedel av stödkommuner, som har fått mest stöd. Bilden från den föregående utvidgade difference-in-difference modellen gäller fortfarande för alla variabler. Difference-in-difference estimatoren har dock blivit ännu mer signifikant negativ. Gruppen av ”Max-stödkommuner” har således 0,84 procentpoäng mindre utveckling jämfört med gruppen av ”Icke-stödkommuner” under perioden 1995–1999, vilket indikerar att mycket stöd inte nödvändigtvis har avgörande effekt.

6.4.3 Difference-in-difference analys för min- och max-stödkommuner

I Tabell 6-5, Tabell 6-6 och Tabell 6-7 på sidan 69 ser vi uteslutande på gruppen av stödkommuner, där utvecklingen i den grupp av kommuner som har tagit emot mest stöd (kallas max-stödkommuner) jämförs med den som har tagit emot minst stöd (kallas min-stödkommuner)³⁹. Resultatet visar att max-stödkommunerna klarar sig minst lika bra som min-stödkommunerna mellan de två perioderna.

³⁹ Max-stödkommuner är den tredjedel av alla stödkommuner som har tagit emot mest stöd. Min-stödkommuner är den tredjedel av alla stödkommuner som har tagit emot minst stöd.

Tabell 6-5 Utveckling av ink. per capita (%)

	90-95	95-99	Skillnad
Max-stödkommuner	2,28	4,40	2,11
Min-stödkommuner	2,50	4,53	2,03
Skillnad	-0,21	-0,13	0,08

Tabell 6-6 Befolkningsutveckling (%)

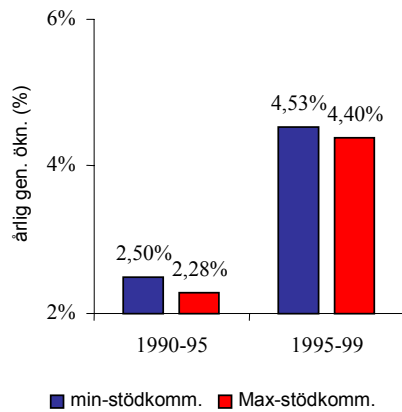
	90-95	95-99	Skillnad
Max-stödkommuner	0,22	-0,56	-0,78
Min-stödkommuner	-0,26	-1,23	-0,97
Skillnad	0,48	0,67	0,19

Tabell 6-7 Utveckling av sysselsättningen (%)

	90-95	95-99	Skillnad
Max-stödkommuner	-0,99	0,40	1,39
Min-stödkommuner	-0,92	0,22	1,14
Skillnad	-0,07	0,18	0,25

Källa : Utvärderingens databas .Oxford Research, EuroFutures, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Figur 6-5 Grafisk illustration av Tabell 6-5



Tabell 6-5 visar utvecklingen av inkomsten per capita, och man kan se att max-stödkommunerna med en skillnad på 2,11 procentenheter har klarat sig marginellt bättre än min-stödkommunerna med en skillnad på 2,03 procentenheter mellan de två perioderna. Tabell 6-6 visar utvecklingen av befolkningsmängden, och man ser där att bägge kommungrupperna har haft en mer negativ utveckling av befolkningsmängden under den sista perioden än under den första, och att utvecklingen har varit värst i min-stödkommunerna. I Tabell 6-7 ses att både max-stödkommunerna och min-stödkommunerna har lyckats vända en negativ utveckling till en positiv utveckling, och att detta skett mest uttalat i max-stödkommunerna.

Tabell 6-5, Tabell 6-6 och Tabell 6-7 visar därför att max-stödkommuner klarar sig bättre än min-stödkommuner, men eftersom skillnaden mellan de två grupperna av kommuner inte är statistiskt signifikant⁴⁰, finns det bara belägg för att säga att de två grupperna av kommuner har klarat sig lika bra under de två perioderna.

⁴⁰ Det har testats med hjälp av regressionsanalys med skillnaden i tillväxthastighet mellan första och andra perioden som beroende variabel mot en "dummy" (stödkommun = 1, icke-stödkommun = 0) och ett konstantled. I samtliga tre fall är lutningen som förväntat positiv, men $p > 0,05$.

7 Gör EU:s geografiska målprogram någon skillnad?

Genom statistiska analyser har vi undersökt om de investeringar och projektaktiviteter som startats med stöd från EU:s geografiska program också har haft en effekt på den regionala utvecklingen. Analyserna visar att vi inte kan påvisa något samband mellan programmedlen och den generella ekonomiska utvecklingen mätt på målindikatorerna för den regionala utvecklingen.

För att testa om EU:s geografiska program har skapat underlag för en starkare regional utveckling i de regioner som fått stöd, har vi undersökt om målprogrammen har haft en positiv påverkan på indikatorer som omedelbart och på sikt förväntas vara avgörande för att starta en starkare utveckling i de regioner som fått stöd. De statistiska analyserna visar att det inte finns något samband mellan EU:s geografiska program och effektindikatorerna. I de statistiska analyserna kan vi alltså inte påvisa någon signifikant effekt av EU:s geografiska program på den regionala utvecklingen i Sverige under perioden 1995–2000.

För att kontrollera att vårt antagande – analysmodellen – också har tagit med relevanta effektindikatorer har vi testat om det finns ett något allmänt positivt samband mellan ökning av de antagna effektindikatorerna och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Analysen har bekräftat ett sådant samband.

7.1 Inledning

I detta kapitel testas statistiskt om EU:s geografiska målprogram har haft en direkt effekt mätt med hjälp av effekt- och målindikatorer i de stödberättigade regionerna. Genom att genomföra dessa test erhålls en indikation på om målprogrammen på ett avgörande sätt bidrar till den samhällsekonomiska utvecklingen i de stödberättigade regionerna.

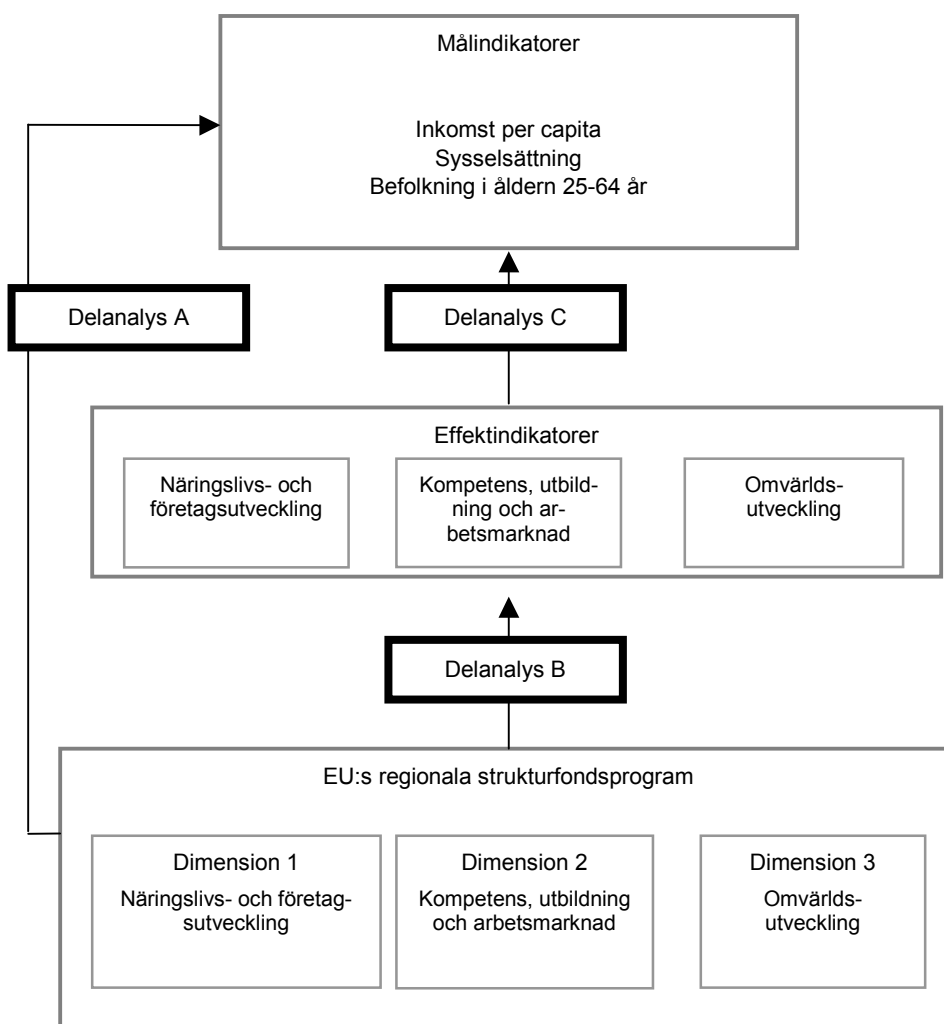
Konvergensanalysen i kapitel 6 visar att ingen konvergens skett i den regionala utvecklingen under de senaste åren. Snarare pekar resultaten i riktning mot divergens. Om EU:s geografiska målprogram (eller andra liknande program) inte hade givit stöd för att främja den företags- och samhällsekonomiska utvecklingen i de svagast utvecklade regionerna i Sverige, skulle då utvecklingen ha varit ännu sämre för dessa regioner? Med andra ord är denna delanalys också ett bidrag till en diskussion om den motsatta situationen – ”vad skulle ha skett”, om målprogrammen (eller liknande program) inte hade gett stöd till den regionala utvecklingen i Sverige?”

Genom att genomföra en statistisk analys av investeringarnas samband med effekt- och målindikatorer testas vi alltså om EU:s geografiska programmen totalt sett och på en rad mer överordnade indikatorer har haft någon påverkan på utvecklingen i stödregionerna. Oavsett resultatet av denna analys kan det mycket väl finnas delar av regioner eller kommuner som har haft en utomordentligt positiv utveckling – och andra som haft en negativ utveckling. Analysen kan varken identifiera positiva eller negativa samband för enskilda kommuner eller ge några förklaringar till var-

för vissa kommuner klarar sig bättre än andra. I kapitel 8 har vi genomfört två fallstudier, som försöker ge förklaringar till varför några kommuner klarar sig bättre och uppenbarligen får större nytta av målprogrammen än andra.

Konkret har vi utfört tre delanalyser för att testa sambandet mellan EU:s geografiska program, effekt- och målindikatorerna, vilket visas i Figur 7-1.

Figur 7-1 Illustration av de samband som testas i effektanalysen



Källa: Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

I projektet har tre allmänna målindikatorer på regional utveckling formulerats, utvecklingen av inkomst per capita, sysselsättning och befolkning 25–64 år per kommun. Därutöver har 15 mer speciella indikatorer analyserats. Dessa så kallade ”effekter” kan i vissa fall antas vara mer direkt relaterade till olika sorters stöd. De är här grupperade i tre dimensioner i det närmaste motsvarande målprogrammets insatsområden. En möjlighet är att stöden i första hand inverkar på sådant som indikeras av dessa ”effekter” och att dessa i sin tur kan ge någon positiv inverkan på förhållanden som indikeras av de allmänna målen. I princip utgår vi alltså från en process i två steg. Denna hypotes studeras genom att dela upp analysen så att bakgrundsfaktorer och stöd dels relateras till dessa effekter separat, dels direkt till målen. Inom projektet studeras även effekternas direkta betydelse för målen. Till sist ställs detta samman till en beräkning av stödets direkta och indirekta (via de mer omedelbara effekterna) inverkan på målen.

Syftet med delanalys A ”EU-stöd och målindikatorer” är att analysera hur och i vilken grad utvecklingen av målindikatorerna kan förklaras av de olika programmen och insatserna inom dessa, som genomförts. EU-investeringarnas betydelse för målindikatorernas utveckling under studieperioden testas. Delanalysen genomförs för stödkommuner och för stöd-LA-regioner. Dessa analyser sker med hjälp av en enkel regressionsanalys. Resultaten från denna delanalys presenteras i avsnitt 7.2.

Syftet med delanalys B ”EU-stöd och effektindikatorer” är att analysera hur och i vilken grad utvecklingen av effektindikatorerna kan förklaras av de olika målprogrammen och insatserna inom dessa, som genomförts. EU-investeringarnas betydelse för effektindikatorernas utveckling under studieperioden testas, fördelade på de tre utvärderingsdimensionerna. Delanalysen genomförs för stödkommuner och för stöd-LA-regioner. Detta analyseras med hjälp av en enkel regressionsanalys. Resultaten från denna delanalys presenteras i avsnitt 7.3.

Syftet med delanalys C ”effekt- och målindikatorer” är att analysera om utvecklingen av effektindikatorerna motsvaras av utvecklingen av målindikatorerna. Delanalysen genomförs för stödkommuner för perioden 1995–1999. Resultaten från denna delanalys presenteras i avsnitt 7.4.

I bilaga 4 är resultaten av de tre delanalyserna framlagda.

7.2 Sambanden mellan EU-stöd och målindikatorerna

Följande analys syftar till att undersöka om det finns någon effekt av insatserna inom de tre dimensionerna på de tre allmänna utvecklingsindikatorerna inkomst, sysselsättning samt befolkning, oavsett att en stor del av effekterna eventuellt kanaliseras indirekt via effektindikatorerna. Dessa är således inte medtagna i denna analys. Däremot kontrolleras för skillnader mellan kommunerna avseende deras basala förutsättningar för utvecklingen som här anges som befolkning inom respektive lokala arbetsmarknadsregion (LA). På så kort sikt som denna analys avser (fem år) ändras dessa villkor obetydligt samtidigt som de ger helt olika förutsättningar för utvecklingen i kommunerna. Utan att ta hänsyn till detta blir stödinsatsen i analysen mest en proxy för dessa skillnader och den eventuella positiva partiella effekten

på utvecklingen av målindikatorerna skulle helt drunkna i dessa dominerande skillnader i basförutsättningar.

Först analyseras målindikatorerna mot insatserna fördelade på dimensionerna. Sedan har samma analys genomförts med insatserna fördelade på de olika finansierarna; EU, Offentligt och privat. Insatsens storlek för alla tre dimensionerna ingår i analysen för varje måldimension eftersom det inte är givet vilken som har effekt på vad. Detta gäller även för de tre finansierarna.

Tabell 7-1 visar resultaten för analysen av sambandet mellan målprogrammen och de antagna målindikatorerna.

Tabell 7-1 Samband mellan EU:s geografiska programmen fördelade på dimensionerna mot målvariablerna för stödkommuner

Dimensioner	Målindikatorerna för EU:s geografiska programmen					
	Inkomst per capita		Sysselessatta med mer än 72.000/år ink.		Befolkning 25–64 år	
	Ökning i %					
	Samband	Signifikansgrad	Samband	Signifikansgrad	Samband	Signifikansgrad
<u>Dimension 1</u> Näringsliv- och företagsutveckling	+	Insignifikant	+	Insignifikant	-	Insignifikant
<u>Dimension 2</u> Kompetens, utbildning och arbetsmarknad	-	Insignifikant	-	Insignifikant	-	Signifikant
<u>Dimension 3</u> Omvärldsutveckling utveckling	-	Insignifikant	-	Insignifikant	--	Insignifikant

Grunddata i bilaga 4

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Förändring Inkomst per Capita

Resultatet av regressionen indikerar att det inte finns något signifikant positivt eller negativt samband mellan stödpengarna och inkomsten per capita. Med en signifikans på 0,114 är det insatserna från dimension 3 som kommer närmast att ha effekt på målvariabeln. Detta skulle betyda att man med 10 000 kr per capita i stöd minskar inkomstökningen med 0,02 procentenheter vilket redan tidigare bedömts som orimligt. Insatser från dimension 2 och 3 ger ett negativt utfall medan dimension 1 skulle kunna tydas ha en positiv inverkan på inkomsten per capita.

Förändring antal sysselsatta med mer än 72 000 kr/år i inkomst

Inte heller för denna målvariabel har utfallet visat sig vara signifikant på 5-procentsnivån. Återigen är det dimension 1 Närings- och företagsutveckling som kommer närmast att antydningssvis ha en positiv inverkan, men signifikansen är endast 0,419. Det kan sålunda inte sägas finnas något samband mellan de insatser som gjorts för stödområdet och ökningen av sysselsatta med en årsinkomst som överstiger 72 000 kronor.

Förändring befolkning 25–64 år

Samtliga dimensioner visar ett negativt resultat för befolkningsförändringen. Dimension 1 och 3 är dock inte signifikanta på 5-procentsnivån (Sign. 0,504 resp. 0,294). Däremot är dimension 2 signifikant (0,034) men negativt. Resultatet visar att befolkningsökningen skulle minska med 0,0135 procentenheter med ett stöd som uppgår till 10 000 kr/kapita under perioden. Återigen måste hänvisas till att det finns andra orsaker till att befolkningen minskar. Befolkningsstrukturen är till exempel en av de tröga strukturer som inte förändras inom loppet av en femårsperiod.

I Tabell 7-2 visas huruvida det finns ett samband mellan målindikatorerna och det sätt på vilket EU-projekt och aktiviteter är finansierade

Tabell 7-2 Insatserna fördelade på finansiärerna mot målvariablerna för stödkommuner

Dimensioner	Målindikatorerna för EU:s geografiska programmen					
	Inkomst per capita		Sysselsatte med mer än 72.000/år ink.		Befolkning 25–64 år	
	Ökning i %		Ökning i %		Ökning i %	
	Samband	Signifikans-grad	Samband	Signifikans-grad	Samband	Signifikans-grad
EU-medel	-	Insignifikant	-	Insignifikant	-	Insignifikant
Offentlig medfinansiering	+	Insignifikant	-	Insignifikant	-	Insignifikant
Privata medfinansiering	+	Insignifikant	+	Insignifikant	+	Insignifikant

Grunddata i bilaga 4

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Förändring inkomst per Capita

Insatser från EU:s geografiska program är i analysen negativa men inte signifikant (sig. 0,081) för 5-procentsnivån, men ligger väldigt nära. En insats från EUs sida innebär en negativ förändring med 0,04 procentenheter för 10 000 kr/capita i stöd. Offentligt och privat kapital har inte visat sig signifikanta (sig. 0,450 respektive 0,298) men båda har positiva tecken.

Förändring antal sysselsatta med mer än 72 000 kr/år i inkomst

Privata insatser har störst signifikans för denna målvariabel ($p = 0,159$) och är också positiva men ytterligt små. För en insats på 100 000 kr/capita skulle det betyda 0,009 procentenheter fler med en inkomst över 72 000 kronor per år. EU och offentligt kapital är inte signifikanta och negativa.

Förändring befolkning 25–64 år

Ingen av de tre kategorierna offentligt, privat eller EU stöd är signifikanta (signifikansnivåer över 0,4) för denna målvariabel. Uppenbarligen är förändringarna i befolkningsstrukturen så kraftfulla att stödvolymerna har varit otillräckliga för att uppnå önskade resultat

Sammanfattningsvis kan sägas att stödets inverkan är marginell jämfört med betydelsen av de strukturella förutsättningar som indikeras av LA-regionens storlek. Det är av stor betydelse för en positiv förändring att LA-regionen är befolkningsmässigt stor och kan erbjuda variation på arbetsmarknaden och en större lokal köpkraft för de mindre företagen. Dessvärre är denna egenskap knappast åtkomlig med politik – i varje fall inte på kort sikt.

7.3 EU:s geografiska programs påverkan på effektindikatorerna

I denna del av vår analys behandlas stödprogrammets inverkan på de 15 effektvariablerna. Detta är alltså första steget i den tvåstegsanalys som använts. Variablerna är grupperade efter de tre olika dimensioner som använts i analysen. Resultatet av analysen visas i Tabell 7-3.

Tabell 7-3 Strukturfondsstödet påverkan på förändringar i de sk effektindikatorerna beräknat för stödkommuner

	Stötte genom EU:s geografiska program fördelat på dimensioner för programinsatsen					
	Dimension 1		Dimension 2		Dimension 3	
	Näringsliv- och företags- utveckling		Kompetens, utbildning och arbetsmarknad		Omvärlds- utveckling	
	Programstöd per capita 16–64 år					
Effektindikatorer	Samband	Signifikans- grad	Samband	Signifikans- grad	Samband	Signifikans- grad
Ökning i procent						
andel bidragsberoende mellan 16–64 år	-	Signifikant				
antal sysselsatta i privat sektor	-	Insignifikant				
antal nya företag	+	Insignifikant				
antal företag >5 anställda	-	Insignifikant				
antal sysselsatta i företags-service	+	Signifikant				
antal högutbildade i privat sektor			+	Insignifikant		
andel behöriga lärare			-	Insignifikant		
inkomst per sysselsatta i privat sektor			-	Insignifikant		
antal SNI-byten			-	Insignifikant		
antal arbetslösa			+	Insignifikant		
antal inpendlare					+	Insignifikant
antal inflyttare					+	Insignifikant
antal personer boende i familj med 2 vuxna					-	Insignifikant
antal registrerade gästnätter					-	Insignifikant
antal sysselsatta inom kultur och idrott					-	Insignifikant

Grunddata i bilaga 4

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

7.3.1 Dimension 1: Närings- och företagsutveckling

Till dimension 1 räknas insatsområden som haft till uppgift att stödja den regionala förvärvsutvecklingen genom bättre spridd kunskap och teknologi, bättre tillgång till kapital och starkare entreprenörskap. Här ingår också insatsområden som verkat för att stärka lokala verksamheter som logistik, innovation, internationalisering, ledarskap och IT-användning. Turismrelaterade insatsområden ingår i den mån som målet explicit varit att främja näringslivsutveckling.

Förändring i andel bidragsberoende

Förändringen av andelen bidragsberoende i kommunerna är signifikant negativ. Detta betyder att andelen personer som är bidragsberoende förändras i negativ riktning med 2,8 procent för varje 10 miljoner i stöd räknat per capita. En negativ förändring innebär alltså i realiteten en positiv förändring inom målområdena eftersom andelen bidragsberoende faktiskt minskar.

Förändring av antalet anställda i privat sektor

Analysen visar att förändringen av antalet anställda i privat sektor samvarierar negativt med den summa pengar som kommunerna fått per capita, men resultatet är inte signifikant. Däremot betyder storleken på LA-regionen mycket för förändringen i antalet sysselsatta inom den privata sektorn.

Förändring av antalet nya arbetsställen

Analysen visar ett positivt samband mellan insatserna och antalet arbetsställen. Då resultatet inte är signifikant på 5-procentsnivå (Sig 0,272) får dock "resultatet" ses som en slumpartad kuriositet som i termer av pengar skulle betyda att man fick betala 100 000 kronor per capita för att ytterligare öka den procentuella förändringen med 27 procentenheter i kommunen.

Förändring i antal företag med mer än fem anställda

Analysen visar samma mönster som huvuddelen av variablerna och förändringen i denna variabel är heller inte signifikant. Stödet har enligt analysen inte gett några positiva effekter vad gäller antalet företag med mer än fem anställda. Tvärtom indikerar resultatet att ju mer pengar som förs in i projekten, desto sämre skulle det bli. Utöver de dåliga förutsättningarna i den ursprungliga strukturen som vi mäter i modellen, måste man sålunda i dessa kommuner ha ytterligare problem, problem som gör att även förändringspotentialen utifrån den egna nivån är lägre än genomsnittligt. Det bör observeras att detta resultat erhålles trots att analysen tar hänsyn till den effekt på förändringspotentialen som kan ligga i kommunens och arbetsmarknadsregionens storlek. Med hypotesen att strukturfondsstödet i sig inte kan ha haft någon negativ effekt inom målområdet blir slutsatsen att ej uppmätta svagheter i förutsättningarna är större än den eventuella positiva effekten av stödet. Dessutom måste understrykas att en hel del av dessa problem möjligen emanerar från det faktum att man har en utvecklad entreprenörskapstradition i många av dessa kommuner. Man kan även förvänta sig att små företag har sämre motståndskraft mot ekonomiska svängningar och därför har slagits ut från marknaden utan att mycket kunnat göras. Detta var ett problem under 1990-talets krisår, vilka inträffade samtidigt som marknaden för nystart av företag backade betänkligt.

Förändring av antal anställda i företagsservice

Utvecklingen av företagsservicen i ett område kan ses som en indikator på situationen i näringslivet i stort. Det betyder att en ökning av företagsservicen indikerar ett expanderande näringsliv, som behöver mera eller mer kvalificerad företagsservice. Analysen visar ett svagt positivt samband mellan stödinsatsen och antalet anställda i företagsservice under perioden. Förändringen av antalet anställda i företagsservice är signifikant (sig 0,009) vilket skulle betyda att man med ett stöd som uppgår till 1000 kronor/capita kan få en ökning av förändringen av antalet arbetstillfällen inom företagsservice med cirka en procentenhet. Kostnaden per arbetsställe ligger då i modellen högre än den siffra som finns angiven i den ex post- utvärdering som gjordes av det svenska Mål 6, men siffran är inte orimlig. Det är många år sedan man kunde skapa ett nytt jobb för bara 1 000 000.

7.3.2 Dimension 2: Kompetens, utbildning och arbetsmarknad

I denna dimension ingår insatsområden som varit inriktade mot att öka kvaliteten och utbudet av utbildning och utbildningsnivå i stödkommunerna. Här ingår också insatsområden som riktats mot att skapa en mer flexibel arbetsmarknad med en ökad mobilitet mellan sektorer samt insatser riktade mot minskning av arbetslöshet och segregation. Ytterligare ingår de insatsområden som ska bidra till att öka kompetens hos arbetssökande och anställda.

Förändring i antalet högutbildade i den privata sektorn

Under programperioden har en ganska kraftig förändring skett vad gäller antalet högutbildade i den privata sektorn⁴¹. Emellertid är relationen mellan denna utveckling och stödinsatsen långt ifrån signifikant ($p = 0,599$).

Förändring i andelen behöriga lärare

Analysen visar att programstödens betydelse för förändringen av antalet behöriga lärare är negativt. Det är samtidigt högst insignifikant ($p = 0,713$). Det går alltså inte att se att stödet haft någon påverkan på denna variabel. Förändringar i skolsystemet och dess lärargrupper beror sannolikt på andra faktorer i kommunerna t.ex. budgetproblem eller förändringar i barnantalet. Den kommunala delen av utbildningssystemet (grundskola och gymnasieskola) saknar koppling till målprogrammen och eventuella samband måste därmed vara indirekta. Även volymerna inom lärarutbildningen har en betydande inverkan på utvecklingen av denna variabel. Det måste dessutom noteras att kvaliteten på dataunderlaget till denna variabel inte är den bästa och att detta bl.a beror på att inte alla kommuner rapporterat in sina uppgifter till Skolverket.

⁴¹ I den använda statistiken ingår endast de som avlagt någon form av minst tvåårig högskoleexamen. Då det har varit ganska vanligt, speciellt under senaste högkonjunkturen, att de studerande valt att börja ett arbete trots att en liten del kvarstod till examen. Detta innebär att andelen med akademisk utbildning i näringslivet är något underskattat.

Förändring av inkomst per capita i privat sektor

Förändringen av inkomsten per capita i privat sektor borde i ett framgångsrikt målprogram ha varit positiv. Målprogrammets syfte var bland annat att öka inkomsterna i stödområdet för att därigenom föra området närmare något slags EU-genomsnitt. Även här har vi funnit att beräkningarna visar på en minskande inkomst men detta resultat är signifikant först på 0,174 nivån. Tolkningen är att med 10 000 kronor i stöd/capita minskar medelinkomsten i privat sektor med 0,01 procentenheter. Detta förefaller naturligtvis uppenbart orimligt och man måste förmoda att förklaringen är densamma som anförts ovan när det gäller till exempel utvecklingen av antalet företag med fler än fem anställda. På grund av strukturella problem som man inte kan ta hänsyn till i denna analys får man de synbarligen orimliga resultaten att mera stöd minskar aktiviteten i ekonomin.

Förändring genom omsättning på arbetsmarknaden

Den tredje variabeln under dimension 2 avser förändring i omsättning på arbetsmarknaden, i denna studie operationellt definierad som omfattningen av SNI kodsbyten. Byten av SNI-koden indikerar att det finns en rörlighet på marknaden och att man byter jobb mellan branscher i en inte obetydlig omfattning, vilket är bra på en fungerande och dynamisk arbetsmarknad. Beräkningsresultaten visar sig dock vara insignifikanta. (Sig 0,206) Om man ändå skulle försöka sig på en tolkning skulle ett stöd på 10 000 kronor/capita minska ökningen av arbetsmarknadsmobiliteten, mätt i antalet SNI-kodsbyten, med 0,04 procentenheter. Detta resultat tyder på en statisk arbetsmarknad och att mer stöd inte skulle ge en rörligare arbetsmarknad med fler arbetsbyten.

Förändring av totala antalet arbetslösa

Variabeln förändring av totala antalet arbetslösa är inte signifikant (sig. 0,212), men som en indikation kan man säga att en insats på 10 000 kr per capita ytterligare skulle kunna öka den totala arbetslösheten med 0,04 procentenheter. Dock är det inte troligt att antalet arbetslösa ökar när mer pengar strömmar in i systemet, och förklaringen till resultatet måste återigen sökas i andra förutsättningar som finns i kommunen. Enligt analysen kan störst samband mellan antalet arbetslösa återfinnas med storleken på den lokala arbetsmarknadsregionen.

En gemensam nämnare för samtliga variabler som räknas in under Dimension 2 är att inga samband med stödvolymen var signifikant på 5-procentsnivån. Tolkningarna av stödets betydelse för dessa indikatorer vilar därmed på en mycket bräcklig grund och måste därför ses med stor försiktighet.

7.3.3 Dimension 3: Omvärldsutveckling

Under dimension 3 inräknas insatsområden som syftar till att förbättra de generella levnadsvillkoren när det gäller bosättning och arbete genom infrastrukturella förbättringar till exempel IT-infrastruktur, vägnät, järnvägar etc. Även utveckling av offentlig service ingår här, det vill säga mobilisering av natur- kultur- och sociala resurser samt bidrag till att stärka den regionala identiteten.

Förändringar i antalet inpendlare

Ett levande och expansivt näringsliv behöver oftast mera arbetskraft. Förändringen i antalet inpendlare borde därigenom vara en utmärkt indikator på hur bra man med de olika stöden har lyckats expandera näringslivet och därigenom företagens arbetskraftsbehov. Det bör noteras att variabeln har vissa svagheter. De kommuner som vi studerar är belägna i glesbygd och är ytmässigt förhållandevis stora. Pendlingsstatistiken visar arbetsresor över kommungränserna. På grund av kommunernas stora ytor blir då de resor som finns i statistiken endast de längre resorna. För det andra är det möjligen en tveksam indikator i ett samhälle med stor arbetslöshet. Man borde normalt klara sitt arbetskraftsbehov med dem som behöver arbete inom den egna kommunen. Inpendlingen borde då ta fart först i en senare fas i en uppgång när den lokala arbetsmarknaden inte längre kan förse företagen med arbetskraft. Man kan även förmoda att åtgärderna för så kallad regionförstoring burit viss frukt, men en ökad inpendling kan också vara ett svaghetstecken i det att man kan ha svårt att rekrytera yrkesarbetare och andra nyckelpersoner lokalt. Analysen visar att relationen mellan stöden och Förändringen i inpendling inte alls är signifikant ($p = 0,832$).

Förändring i antalet inflyttare

Förändringen i antalet inflyttare är intressant eftersom många inflyttare till en kommun ses som en positiv indikator. Kommunen är attraktiv och stadd i utveckling. Analysen visar emellertid dels att sambandet mellan stöd och inflyttning inte är signifikant ($p = 0,975$) och dels att värdena var negativa. Stöden spelar med andra ord i varje fall under den tidsperiod, som analysen avser ingen roll. En ökning av inflyttningen torde dessutom kräva en kraftigare uppgång i den lokala ekonomin än den effekt som man under perioden fått via strukturfondernas stöd. Inflyttningens utveckling kommer dessutom sannolikt att vara beroende av andra faktorer, vilka vi inte mäter med vår metod.

Familj med två vuxna

Förändringen av antalet individer som bor i familjer med två vuxna visade ingen signifikant relation till stödvolymen ($p = 0,536$). Relationen är negativ. En tolkning på grundval av det svaga sambandet visar dock att resultaten var de väntade: Ju mera pengar man sätter in ju färre kommer att leva i s.k. fullständiga familjer. En expansion i näringslivet måste förväntas ge en ökning av antalet unga obundna personer i samhället. Vad vi ser här är också en slags modernitet, som kommer tillsammans med värderingsförskjutningar i samhället och samhällsinsatser på andra områden och som yttrar sig i flera enpersonshushåll.

Förändring i antalet gästnätter

Ganska stora förväntningar knöts till att turismen genom strukturfonderna skulle få de utvecklingsresurser som man i de aktuella kommunerna respektive företagen upplevt sig sakna. Turismen är också ett område där det fortfarande finns utrymme för substantiella nysatningar. Analysen visar dock inte något signifikant samband mellan stödsatningar och utvecklingen inom turismen, mätt som ökning av turisternas övernattningsnätter ($p=0,289$). Turismstatistik är ofta av tveksam kvalitet, och den

övernattningsstatistik som vi måste bygga på är inte något undantag. Den kan dessutom endast indikera utvecklingen av den fjärdedel av turismen, som nyttjar kommersiella övernattningsställen. Det utfall som visas i regressionen är dessutom negativt. För varje 100 kronor per capita som satsas indikeras en minskning av övernattningarna med ca 0,2 procentenheter. Dessa förändringar kan dock lika gärna vara konjunkturellt betingade som en effekt av strukturfondernas insatser.

7.4 Samband mellan effekt- och målindikatorer

Ovanstående analyser – och speciellt delanalys A – bygger på det grundläggande antagandet att det finns ett positivt samband mellan effekt- och målindikatorer. Delanalys A visar att det inte finns något signifikant samband mellan EU:s geografiska program och målindikatorerna. Genom att testa för kausalitet mellan effekt- och målindikatorer kan man påvisa om bristen på uppnådd effekt på målindikatorerna beror på avsaknad av samband mellan effekt- och målindikatorer.

Sambandet mellan utvecklingen för effektindikatorerna och utvecklingen för målindikatorerna har analyserats för totalt nio samband mellan å ena sidan de femton effektindikatorerna grupperade i tre dimensioner;⁴²

- Näringslivs- och företagsutveckling
- Kompetens, utbildning och arbetsmarknad
- Omvärldsutveckling

och de tre målindikatorerna

- Inkomst per capita
- Sysselsättning
- Befolkning i åldern 25–64 år

Detta analyseras med hjälp av en statistisk modell. Det dataset som används i modellen, är ett s.k. paneldataset, genom att det dels är tvärsnittsdata (observationer under ett visst år för alla de svenska stödkommunerna) och dels är tidsseriesdata (observationer för en viss kommun under mer än ett år, nämligen perioden 1995–1999). Totalt är 125 kommuner definierade som stödkommuner och med en tidsperiod på fem år finns totalt 625 observationer till förfogande för varje indikator i denna delanalys.

För analyserna har vi konstruerat en multipel regressionsmodell. Det finns många olika möjligheter att konstruera regressionsmodeller när man arbetar med paneldata. Vi har konsekvent valt att använda en fasteffektmodell i denna delanalys⁴³.

⁴² De 15 tillväxtindikatorerna och deras indelning i 3 dimensioner har beskrivits närmare i kapitel 4.

⁴³ För specifikation av denna modell se avsnitt 4.4.

Resultaten har endast presenterats som en angivelse av om sambandet mellan en effektindikator och en målindikator är signifikant på en 5-procentig signifikansnivå och om sambandet är positivt (en ökning av effektindikatorn medför en ökning av målindikatorn) eller om sambandet är negativt (en nedgång av effektindikatorn medför en ökning av målindikatorn). Alla resultat av denna delanalys finns även i bilaga 4 med exakta resultaten.

7.4.1 Utveckling av effektindikatorer och inkomstutveckling per capita

I detta avsnitt visas effektindikatorernas påverkan på målindikatorn ”Inkomst per capita”. Analysresultaten presenteras i Tabell 7-4.

Tabell 7-4 Samband mellan effektindikatorerna och utvecklingen av inkomsten per capita i stödkommunerna

	Inkomst per capita	
	Samband	Signifikansgrad
Näringslivs- och företagsutveckling		
Andel bidragsberoende 16–64 år	-	Signifikant
Andel arbetsföra i befolkningen som arbetar inom privat sektor	+	Insignifikant
Andel företag som är nya varje år	+	Insignifikant
Andel företag med mer än fem anställda dividerat med totala antalet arbetsplatser	+	Signifikant
Andel av arbetsföra befolkningen som arbetar inom företagservice	+	Signifikant
Kompetens, utbildning och arbetsmarknad		
Andel högskoleutbildade i privat sektor	+	Signifikant
Andel behöriga lärare	-	Insignifikant
Inkomst per anställd i privat sektor	+	Signifikant
Personalomsättning på arbetsmarknaden	+	Signifikant
Total arbetslöshet i procent	-	Signifikant
Omvärldsutveckling		
Bruttoinpendling	+	Signifikant
Bruttoinflyttning	-	Signifikant
Antal boende i familjer med 2 vuxna	+	Signifikant
Antal gästnätter	-	Insignifikant
Antal sysselsatta inom kultur och idrott	-	Signifikant

Grunddata i bilaga 4

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

För de flesta av de antagna effektindikatorerna visar analysen att det finns ett förväntat positivt respektive negativt samband och att sambandet dessutom är signifikant. Den statistiska analysen visar alltså, att vi tagit med indikatorer som hjälper till att förklara inkomstutvecklingen i regionerna. Analysen ger i sig själv inga förklaringar till resultatet, men man bör dock observera följande:

- Andelen företag med mer än fem anställda har ett positivt samband till inkomstutvecklingen. Det kan ses som ett uttryck för att större och väletablerade företag spelar en viktig roll. Andelen nya företag har nog ett positivt samband till inkomstutvecklingen, men detta samband är inte signifikant. Insatser för att främja entreprenörskap har således inte under den analyserade perioden varit avgörande för den ekonomiska utvecklingen, men kanske blir den det på längre sikt. Flera av målprogrammen stöder just etablering och utveckling av nya företag, men analysen kan inte bekräfta betydelsen av dessa insatser för den totala regionala utvecklingen.
- Hög sysselsättning inom den privata sektorn som helhet har ett positivt, men ej signifikant samband till inkomstutvecklingen. Det skulle kunna indikera att andra sektorer – som t.ex. den offentliga sektorn – också kan vara en viktig drivkraft för ekonomin. Detta gäller dock inte för de som är anställda inom kultur och idrott, en sektor som uppvisar ett negativt signifikant samband. Under de senaste åren har man argumenterat för att kultur kan vara en avgörande faktor för att stödja den regionala utvecklingen. Denna analys finner inget stöd för ett sådant synsätt. Det gäller däremot för dem som är sysselsatta inom företags-service.
- Att rörligheten på arbetsmarknaden har ett positivt samband med den regionala ekonomiska utvecklingen och en flexibel, dynamisk arbetsmarknad, understöds av att inpendling har ett positivt, signifikant samband med inkomstutvecklingen. Det motsatta gäller dock för inflyttning, vilket skulle kunna indikera att inflyttningen till de stödberättigade regionerna till relativt hög del består av ej förvärvsarbetande personer.

7.4.2 Utveckling av effektindikatorer och utveckling av sysselsättningen

I detta avsnitt belyses effektindikatorernas påverkan på målindikatorn ”sysselsättning”, som tillsammans med inkomstutvecklingen är en central målindikator för den regionala utvecklingen. För att rensa bort deltidsanställda med små deltider från analysen har ”sysselsatta” definierats som personer med en årlig inkomst på över 72 000 kr. Analysresultaten presenteras i Tabell 7-5.

Tabell 7-5 Samband mellan effektindikatorerna och sysselsättningsutvecklingen i stödkommunerna

	Sysselsättning	
	Samband	Signifikansgrad
Näringslivs- och företagsutveckling		
Andel bidragsberoende 16–64 år	-	Signifikant
Andel arbetsföra i befolkningen som arbetar inom privat sektor	+	Insignifikant
Andel företag som är nya varje år	+	Signifikant
Andel företag med mer än fem anställda dividerat med totala antalet arbetsplatser	+	Signifikant
Andel av arbetsföra befolkningen som arbetar inom företagservice	+	Signifikant
Kompetens, utbildning och arbetsmarknad		
Andel högskoleutbildade i privat sektor	-	Signifikant
Andel behöriga lärare	-	Insignifikant
Inkomst per anställd i privat sektor	+	Signifikant
Personalomsättning på arbetsmarknaden	+	Signifikant
Total arbetslöshet i procent	-	Signifikant
Omvärldsutveckling		
Bruttoinpendling	+	Signifikant
Bruttoinflyttning	-	Insignifikant
Antal boende i familjer med 2 vuxna	+	Signifikant
Antal gästnätter	+	Signifikant
Antal sysselsatta inom kultur och idrott.	-	Insignifikant

Grunddata i bilaga 4

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Ovanstående tabell visar i stora drag samma mönster som identifierats för sambandet mellan effektindikatorerna och inkomsten per capita. Det finns dock speciellt två förhållanden som man bör observera:

- Att en ökning av den relativa andelen nya företag medför ökad sysselsättning. Detta visar att det trots allt kan vara bra att stödja etablering och framväxt av nya företag, eftersom det främjar sysselsättningen utan att dock ha någon signifikant påverkan av inkomstutvecklingen.
- Att andelen högskoleutbildade inom den privata sektorn visar ett negativt samband till sysselsättningsutvecklingen – men ett positivt samband till inkomstutvecklingen. En långtgående tolkning av detta är att kunskapsekonomin också har satt sin prägel på utvecklingen. Den mer kunskapsintensiva produktionen – med större andel högutbildade – ger ekonomisk tillväxt men lägre sysselsättning – vilket möjligtvis kan bero på att regionerna alltmer ingår i en ökande internationell arbetsdelning.

7.4.3 Utveckling av effektindikatorer och befolkningsutvecklingen

I detta avsnitt visas de kausala sambanden mellan några av effektindikatorerna och befolkningsutvecklingen. Analysresultaten presenteras i Tabell 7-6.

Tabell 7-6 Samband mellan effektindikatorerna och befolkning i åldrarna 25–64 år i stödkommunerna

	Befolkning i åldern 25–64 år	
	Samband	Signifikansgrad
Näringslivs- och företagsutveckling		
Andel bidragsberoende 16–64 år	-	Insignifikant
Andel arbetsföra i befolkningen som arbetar inom privat sektor	+	Insignifikant
Andel företag som är nya varje år	+	Signifikant
Andel företag med mer än fem anställda dividerat med totala antalet arbetsplatser	+	Signifikant
Andel av arbetsföra befolkningen som arbetar inom företagservice	+	Signifikant
Kompetens, utbildning och arbetsmarknad		
Andel högskoleutbildade i privat sektor	-	Insignifikant
Andel behöriga lärare	+	Insignifikant
Inkomst per anställd i privat sektor	+	Signifikant
Personalomsättning på arbetsmarknaden	+	Signifikant
Total arbetslöshet i procent	-	Insignifikant
Omvärldsutveckling		
Bruttoinpendling	-	Insignifikant
Bruttoinflyttning	+	Signifikant
Antal boende i familjer med 2 vuxna	+	Signifikant
Antal gästnätter	+	Signifikant
Antal sysselsatta inom kultur och idrott.	-	Insignifikant

Grunddata i bilaga 4

Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Det finns inte något direkt överraskande i resultaten i tabellen. Tvärtom så understöder resultaten våra förväntningar.

7.5 En total utvärdering av resultaten från de tre delanalyserna

Detta avsnitt summerar slutsatserna av ovanstående analyser i kapitel 7.

Allmänt sett är det ytterst svårt att se några direkta effekter av EU-stödmedlen. Om vi ser direkt på sambandet mellan EU-stödmedel och målindikatorerna är det bara ett enda samband som är signifikant på 5-procentsnivån. Det är sambandet mellan EU-stödmedel till dimension 2 och målindikatorn ”Totalbefolkning”. Detta samband är negativt!

Om vi ser på EU-stödmedlen och de 15 effektindikatorerna, så finns endast ett signifikant samband, vilket är mellan EU-stödmedel till dimension 1 och effektindikatorn ”Antal sysselsatta i företagservice”. Samtliga övriga samband är ej signifikativa.

Om vi däremot uteslutande ser på sambandet mellan effektindikatorerna och målindikatorerna, så är i stort sett alla samband signifikanta och med förväntade tecken⁴⁴.

Huvudslutsatsen för denna analys är alltså, att vi inte kan finna någon direkt effekt av EU-stödmedel på varken effekt- eller målindikatorerna. Däremot kan man påvisa ett samband mellan effektindikatorerna och målindikatorerna. Kort sagt kan vi påvisa att det är positivt med höjda värden på effektindikatorer, men vi kan inte visa att det skett med hjälp av EU-stödmedlen. Det beror naturligtvis också på att EU-stödet utgör en mycket liten andel av den totala svenska bruttonationalprodukten, så av denna anledning skulle det kanske snarast ha varit överraskande om vi hade kunna se en mer signifikant effekt av EU-stödmedlen, inte minst mot bakgrund av att stödkommunerna definitionsmässigt har sämre strukturella förutsättningar.

⁴⁴ *Analyserna i detta avsnitt är uteslutande baserade på data för stödkommuner. Det har dock även gjorts en motsvarande analys för icke-stödkommuner för att testa om man kan finna samma samband mellan effekt och målindikatorer för icke-stödkommuner som för stödkommuner. Huvudtendensen är att de samband mellan effekt- och målvariabler som gäller för stödkommuner också gäller för icke-stödkommuner. Men, det finns ändå en tendens till att sambanden blir mera signifikanta för icke-stödkommunerna.. Det finns emellertid en tendens till att vissa samband förändras när vi ser på stödkommuner i förhållande till icke-stödkommuner. Bland annat kan nämnas att; (1) Relationerna mellan effektvariabeln "Andel arbetsföra i befolkningen, som arbetar i privat sektor" och målvariablerna blir signifikanta när vi ser på icke-stödkommuner. Effektvariabeln påverkar inkomst per capita positivt, men den påverkar sysselsättningen och befolkningstalet negativt. (2) Inom gruppen effektvariabler, "Kompetens, utbildning, och arbetsmarknad" blir i stort sett alla samband signifikanta när vi ser på icke-stödkommuner. För stödkommunerna gäller bland annat att tre av fem samband mellan effektvariablerna i denna grupp är insignifikanta. För icke-stödkommuner är alla samband signifikanta. Speciellt intressant är att det finns ett positivt samband mellan arbetslöshetsprocenten och befolkningstalet (3) Också inom gruppen "Omvärldsutveckling" finns en tendens till att sambanden mellan effektvariablerna och målvariablerna blir mera signifikanta när vi studerar icke-stödkommunerna. En intressant iakttagelse är också att både bruttopendling och bruttoflyttning påverkar sysselsättning och befolkningstal när vi uteslutande ser på icke-stödkommuner. Dataunderlaget framgår av Bilaga 5.*

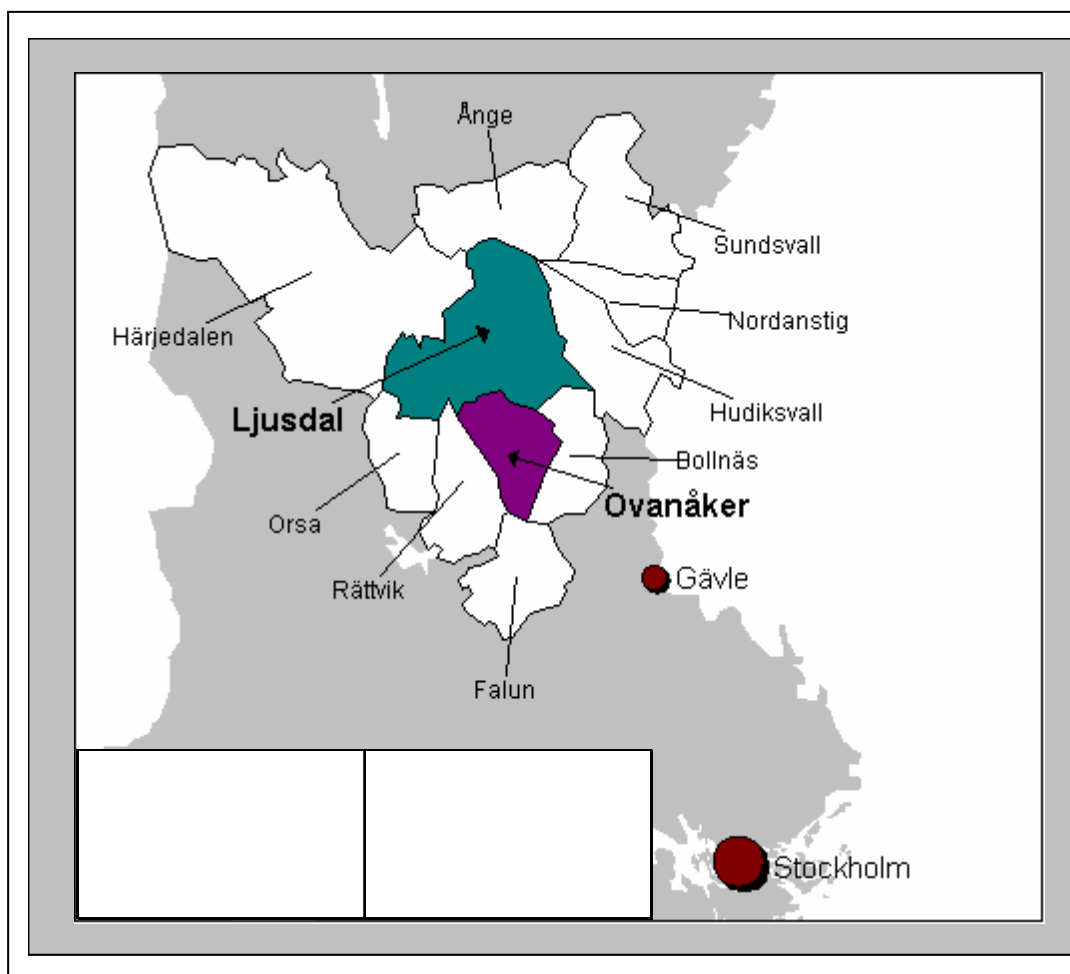
8 Målprogrammen i praktiken – två fallstudier

Den organisatoriska beredskapen för att införliva EU:s strukturfondsprogram i det lokala utvecklingsarbetet, företagens engagemang och projektens koppling till företagets konkreta behov lyfts i detta kapitel fram som viktiga faktorer bakom ett lyckat resultat av insatser inom ramen för de geografiska målprogrammen. I två fallstudier av komparativ karaktär beskrivs hur två kommuner med jämförbara grundförutsättningar och ungefär samma mängd tilldelade projektmedel räknat per capita, förvaltat de möjligheter målprogrammen erbjudit samt hur de utvecklats före och efter målprogrammets införande.

8.1 Inledning

I denna avslutande del kommer vi att illustrera utvecklingen i två stödkommuner – Ljusdal och Ovansåker, se Figur 8-1. Målsättningen är att ge en mer kvalitativ bild av hur programarbetet bedrivits på det lokala planet samt att analysera orsaken till de skilda resultaten i de två kommunerna trots likvärdiga grundförutsättningar. De båda utvalda kommunerna har likvärdiga grundförutsättningar beträffande läge och storlek på den lokala arbetsmarknadsregionen, men har präglats av två olika utvecklingstendenser under programperioden 1995–1999. Studien är av komparativ karaktär där utvecklingen i de två kommunerna jämförs med varandra, med utvecklingen bland stödkommunerna totalt samt med riket.

Figur 8-1 Karta över fallstudiekommunerna med omnejd



8.2 Presentation av fallstudiekommunerna

8.2.1 Ljusdal

Ljusdal är i många avseenden en typisk glesbygdskommun med därmed förknippade problem. Befolkningen har minskat successivt under de senaste tjugo åren, från 21 595 år 1980 till 19 776 år 2002. Orsakerna bakom detta är framförallt ett negativt födelsenetto, men även ett negativt flyttningsnetto har bidragit under ett flertal år. Befolkningsminskningen har dock avtagit under den senaste femårsperioden tack vare att flyttningsnettot visade positiva värden 1999, 2000 och 2002.

Kommunen, som ligger i Hälsingland i södra Norrland och tillhör Gävleborgs län, har fyra större tätorter: Ljusdal, med 7 517 invånare, Järvsö, med 1 919 invånare, Färila, med 1 569 invånare och Tallåsen, med 815 invånare. Kommunens yta uppgår till 5 643 km² och befolkningstätheten är 4 invånare per km², att jämföras med rikets 19 invånare per km². Kommunikationerna i kommunen får anses som goda med tillgång till både väg och järnväg. Avståndet från centralorten Ljusdal till när-

maste större stadsregion, Gävle, är 168 km och till Stockholm är det 340 km. Det går således att göra endags arbetsresor till Ljusdal från flera av Sveriges större städer. Arlanda nås på mindre än tre timmar med bil eller tåg, vilket innebär att även de internationella kommunikationerna får anses som relativt goda sett ur ett Norrlandsperspektiv.

Ljusdals kommun har en i jämförelse med riket stor andel sysselsatta inom jord- och skogsbruk samt inom vård och omsorg. Tillverkningsindustrin har däremot en betydligt lägre andel av sysselsättningen än vad som är fallet i riket som genomsnitt. I övrigt är sysselsättningsfördelningen jämförbar med den för riket som helhet.

Den offentliga sektorn är och har länge varit en betydelsefull arbetsgivare. Bland de större arbetsgivarna märks Ljusdals kommun (knappt 1 900 anställda i mars 2002), Landstinget (300 anställda), Twenty4Help (250 anställda), DHL (149 anställda), Peges i Färila (140 anställda), Kährs Trävaru AB (110 anställda), Mekanotjänst Christer Fransson (105 anställda), Solvus (85 anställda), Byggfakta (80 anställda) och Mellanskog Industri AB (80 anställda). Ljusdal är och har länge varit en kommun med stark företagsamhet och har flest företag per invånare i hela länet. I detta avseende påminner kommunen mer om den småländska småföretagartraditionen än den bruks- och storföretagstradition som dominerar stora delar av Norrland.

Det finns ett ganska stort antal små- och medelstora företag i kommunen, av vilka flera tillkommit i den bransch man i Ljusdals kommun kallar Informations- och kunskapsföretag. Byggfakta var pionjären i kommunen inom detta område och etablerade sig redan på 1970-talet. Flertalet av företagen inom denna bransch kom dock till kommunen under 1990-talet som en konsekvens av kommunens medvetna satsning på just denna typ av verksamhet. Samtidigt har de gamla näringarna inom verkstadsindustri och träindustri vårdats och turismen utvecklats. I Järvsö finns till exempel en skidanläggning som genererar betydande vinterturism samt Järvzoo till vilket ett Rovdjurscenter för forskning och utbildning är på väg att skapas med hjälp av stöd från EU:s strukturfondsprogram.

Antalet arbetstillfällen i kommunen har under den senaste tioårsperioden legat stabilt på nivåer strax över 7 000. Av dessa har den privata sektorn konstant svarat för drygt två tredjedelar eller drygt 5 000 arbetstillfällen. Den könsmässiga fördelningen är emellertid kraftigt snedvriden, med drygt 76 procent av männen inom den privata sektorn och nästan 77 procent av kvinnorna inom den offentliga. Ljusdal utgör en egen lokal arbetsmarknadsregion (LA-region) vilket innebär att arbetspendling främst sker mellan orter inom kommunen och i lägre grad till orter i andra kommuner.

Ett av kommunens största bekymmer är den låga formella kompetensnivån bland befolkningen. Bara 15 procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år har fullgjord högskoleutbildning⁴⁵ medan motsvarande värde för riket är 31 procent. Riktade utbildningsinsatser har förbättrat kompetensläget och möjliggjort etableringar av bland annat informations- och kunskapsföretag, men samtidigt står många utanför arbetsmarknaden på grund av brister i just den formella kompetensnivån. För att komma tillrätta med detta har man förutom yrkesutbildningar även arbetat med utbildning i självkänedom och social kompetens för att öka anställningsbarheten bland kommunens långtidsarbetslösa. Detta har bidragit till att antalet långtidsarbetslösa mer än halverats under den senaste femårsperioden.

8.2.2 Ovanåker

Ovanåkers kommun är belägen i södra Hälsingland och gränsar till kommunerna Bollnäs, Ljusdal, Falun och Rättvik. Kommunens yta är 2 029 km² och dess befolkning uppgick år 2000 till 12200 personer, vilket motsvarar en befolkningstäthet på sex invånare per km². De största tätorterna är Edsbyn och Alfta. Befolkningen har minskat med ca 10 procent sedan år 1980. Huvuddelen av befolkningsminskningen har skett under 1990-talet. Nedgången i befolkningstalet beror både på ett negativt födelsenetto och på nettoutflyttning från Ovanåker. Befolkningsstrukturen har samma mönster som andra glesbygdskommuner. I förhållande till riksgenomsnittet är det en underrepresentation av invånare i gruppen unga vuxna (20–40) och en överrepresentation av pensionärer (60–80 år) och invånare i äldre medelålder (50-årsåldern).

Befolkningen har i jämförelse med riket och länet en låg utbildningsnivå. Endast 14 procent av invånarna (20–64 år) i kommunen har en eftergymnasial utbildning, vilket är betydligt under genomsnittet för länet och riket. Motsvarande andel för riket är t ex mer än dubbelt så hög (31 procent). Det är också av intresse att notera att kvinnorna i genomsnit är mycket mer välutbildade än männen i kommunen.

Det fanns 5 200 arbetstillfällen i kommunen år 2001, varav drygt 70 procent inom privat sektor. Denna andel ligger något över riksgenomsnittet för den privata sektorns andel av sysselsättningen. Kvinnornas arbetstillfällen finns främst i den offentliga sektorn (53 procent), medan männen nästan uteslutande (90 procent) arbetar inom det privata näringslivet.

Ovanåkers näringsstruktur utmärks av en stark inriktning mot tillverkningsindustrin. Mer än tredjedel (36 procent) av de sysselsatta i kommunen arbetar inom tillverkningsindustrin, vilket är dubbelt så högt som genomsnittet för riket. Dessutom utmärks kommunen av en relativt stor andel arbetar inom jord- och skogsbruket; 5,6 procent är verksamma i denna näringsgren jämfört med 1,8 procent för riket. I övriga näringsgrenar är sysselsättningsandelarna lägre än genomsnittet för riket.

⁴⁵ Avser lägst **avslutad** högskoleexamen efter 2 års studier . (80p). Noteras bör att endast uppgifter om avslutade examina kunnat användas. Personer, som har t.ex. 5 terminers studier men saknar avslutande examen räknas alltså inte. Detta medför att det finns en viss underskattning av dem som har någon form av akademisk utbildning. Det förekommer ofta att studenter börjar förvärvsarbete och har för avsikt att senare göra klart t.ex. en uppsats. Dess finns alltså inte med i vår statistik.

Ett begränsat antal stora företag dominerar inom tillverkningsindustrin. De fem största företagen – SP Fönster, NEFAB, Edsbyverken, Bahco Carpentry och ACAB – sysselsätter omkring 70 procent av det totala antalet anställda i tillverkningsindustrin. De viktigaste branscherna är träförädling – som SP-fönster, Edsbyverkens kontorsmöbler och NEFAB:s förpackningar – och verkstadsindustri, t ex Bachco verktygstillverkning och ACAB:s tyngre mekaniska komponenter för plåtbearbetning, svetsning och skärande bearbetning. Det är också värt att notera att flera av företagen/arbetsställena i Ovanåker ingår i större koncerner.

Totalt sett är det en nettoutpendling från Ovanåker till andra arbetsplatser i andra kommuner, främst till övriga kommuner i länet och då inte minst Bollnäs som är centralort i den lokala arbetsmarknadsregion Ovanåker tillhör. År 1999 uppgick nettoutpendlingen till nästan 160 personer. Pendlingsmönstret skiljer sig dock mellan män och kvinnor. Det var en mindre nettoinpendling av män (ca tjugo personer), medan kvinnorna i relativt stor utsträckning pendlade ut (netto) från kommunen (175 personer), troligen till offentliga arbetsgivare i andra närbelägna kommuner.

8.3 Programarbetet 1995–1999

8.3.1 Ljusdal

I Ljusdal fanns vid tiden för införandet av de geografiska målprogrammen en färdig organisation för lokala utvecklingsfrågor. Redan 1986 hade den näringspolitiska stiftelsen NärLjus bildats av kommunen och det lokala näringslivet. NärLjus uppgift var (är) att arbeta för en bra företagsmiljö och verka för en positiv utveckling av kommunens näringsliv. Då möjligheten att finansiera projekt med hjälp av EU-medel kom 1995 förstärktes således ett redan påbörjat arbete.

Under programperioden 1995–1999 genomfördes mer än 160 projekt i Ljusdals kommun, som tillhörde Mål 6-målområdet. Totalt 168 miljoner kronor allokerades direkt till projekt i kommunen. Därutöver bedöms 149 miljoner ha tillfallit kommunen genom de projekt som drivits av olika länsaktörer inom ramen för Mål 6. Detta ger en sammanlagd tilldelning av projektmedel om 317 miljoner kronor eller knappt 32 000 kronor per invånare 25–64 år. Finansieringen av projektaktiviteterna skedde till 30 procent genom EU-medel, 40 procent genom offentlig medfinansiering och 30 procent privat medfinansiering. En stor del av projekten låg inom dimensionen Närings- och företagsutveckling som samlade över 60 projekt med en sammanlagd allokering av projektmedel om 171 miljoner kronor. Dimensionerna Kompetens, utbildning och arbetsmarknad samt Omgivningsutveckling samlade ca 60 resp ca 20 projekt och omfattade 74 resp. 72 miljoner kronor i tilldelade medel.

NärLjus har drivit den största delen av de projekt som initierats i kommunen. Av de totalt 168 miljoner direkt fördelade kronorna i Ljusdals kommun 1995–1999 har nästan 167 miljoner gått till projekt med NärLjus som projektägare, medan den resterande dryga miljonen gått till ett projekt med kommunen som ägare. Projektarbetet har därmed varit väl sammanhållet rent organisatoriskt med en stark organisation, NärLjus, som spindeln i nätet. Flera av de intervjuade aktörerna betonar betydelsen av denna sammanhållande länk som både lotsat företagare och andra

genom byråkratin kring målprogrammen och därtill varit en aktiv kraft i det konkreta projektarbetet.

NärLjus har strävat efter att vara en liten och flexibel organisation och istället engagera många ”externa” i utvecklingsprocessen – inte minst de lokala företagen. Detta är också något man lyckats mycket väl med och som exempel kan nämnas att vid ett utvecklingsseminarium i kommunen tidigare i år samlades 140 intresserade och av dessa var 100 företagare! Detta starka engagemang bland kommunens företagare för lokala näringslivsfrågor tillsammans med ett gott samarbetsklimat och ömsesidigt förtroende mellan de inblandade aktörerna anses vara de viktigaste faktorerna bakom de framgångar som uppnåtts. Kommunens starka småföretagartradition och litenhet har troligtvis utgjort en potential för detta engagemang och goda samarbetsklimat men det är de personer som lyckats förvalta denna potential som sist och slutligen ligger bakom det goda resultatet. Rätt människor förefaller ha rekryterats till NärLjus och det arbete som där utförts i samarbete med det lokala näringslivet.

Arbetet med näringslivsfrågor har i Ljusdal koncentrerats kring de fyra branscherna verkstadsindustri, träindustri, turism samt informations- och kunskapsföretag. Redan innan de geografiska målprogrammen infördes arbetade man med utveckling av dessa branscher samt med att locka till sig etableringar inom dessa. Detta tydliga fokus präglade även arbetet efter införandet av målprogrammen och det har funnits en klar vision och strategi bakom de aktiviteter som genomförts.

Ett exempel på förutseende åtgärder är det utbildningsprojekt som genomförts i samarbete med arbetsförmedlingen och högskolan i Gävle, där man skapat en unik programvaruutbildning i Ljusdal. Samtliga av de som fullgjort utbildningen med godkänt resultat har fått arbete varav flertalet i de lokala IT-företagen i kommunen. Det finns en klar uppfattning om att utbildningsinsatserna möjliggjort framväxten av ett kluster av informations- och kunskapsföretag och att tjänsteföretag som Twenty4Help och Solvus etablerat sig i kommunen under programperioden.

En stor del av projektaktiviteterna utgick från de behovsinventeringar NärLjus genomförde tillsammans med de lokala företagen. Perspektivet har varit utpräglat nerifrån och upp vilket sannolikt förklarar en stor del av det gensvar man fått från de lokala företagen. Arbetet har varit målinriktat och strukturerat, men på företagens villkor. En stor del av projekten har handlat om kompetensutveckling, marknadsföringsinsatser, samverkansprojekt mm inom de fyra prioriterade branscherna. NärLjus hade en projektledare för var och en av dessa branscher under hela programperioden.

Att så många som över 160 projekt genomförts i kommunen under programperioden ses som en förklaring till de goda resultat som uppnåtts. Det stora antalet projekt anses ha bidragit till att man lyckats vaska fram en del riktiga guldgrubbor. Att genomföra många projekt kan således betraktas som en nödvändig riskspridning samtidigt som det funnits en viss styrning genom att man i första hand drivit projekt med anknytning till de prioriterade branscherna.

I och med att företagen engagerade sig fanns förutsättningar att bygga nya nätverk i kommunen och naturligtvis även förstärka gamla. Den allmänna synen bland

såväl kommunens ledande företrädare, NärLjus personal som företagare är att man under programperioden gått från ett konkurrensperspektiv till ett nätverks- och samarbetsperspektiv i Ljusdal. Genom de nätverk som bildats, där gemensamma mässbesök och branschgruppträffar varit en del av de aktiviteter som genomförts, har företagare sett vad lokala kollegor i branschen gör och därmed även sett möjligheter till samarbete. Investeringsviljan har därtill ökat markant under programperioden och det sägs finnas en framtidstro – andan i samhället har förbättrats och centralorten har blivit mer levande.

8.3.2 Ovanåker

Liksom Ljusdal var Ovanåker relativt väl förberedda inför arbetet med målprogrammet för Mål 5b Västerbotten-Gävle-Dala. Ovanåker tog en aktiv roll i framtagandet av målprogrammet, både på politiker- och tjänstemannanivå. Kommunen såg det som viktigt att komma in i programarbetet eftersom det förväntades ersätta eller åtminstone komplettera de nationella regionalpolitiska stöden. Den gemensamma strategin för de tio kommunerna var att satsa på kompetens- och näringslivsutveckling samt att bekämpa långtids- och ungdomsarbetslösheten i regionen. Det slutliga programdokumentet fick dock ett bredare fokus och omfattade även landsbygdsutveckling, turism och kultur.

Från början lades organisationen för EU-arbetet direkt under kommunstyrelsen eftersom det var kommunstyrelsen som fattade beslut om medfinansiering. Efter hand sågs dock detta inte som den mest optimala lösningen och därför lades ansvaret för EU-arbetet på det nybildade näringslivsbolaget OKAB. Arbetet med EU-projekt kom då tydligare att inordnas i det ordinarie lokala utvecklingsarbetet. Organisationen bestod av näringslivschef, näringslivssekreterare och en EUsamordnare.

Strategin för Ovanåkers kommun var att utveckla företagsamheten och näringslivet i kommunen genom Mål 5b-programmet. Tradition och förnyelse är och har varit två nyckelord i kommunens EU-arbete. I slutändan kom dock projekten att handla om mer än näringslivsutveckling – projektportföljen i Ovanåker blev liksom i många andra kommuner ganska spretig. Kommunen och det kommunala näringslivsbolaget har varit projektägare för en stor andel av projekten i Ovanåkers kommun under perioden 1995–1999. Av totalt ett 35-tal projekt står kommunen och OKAB som projektägare för 25 projekt. Övriga projektägare är bl.a. Alfta Industricenter, ett byalag och några föreningar. Totalt har cirka 110 miljoner kronor i samlade projektmedel direkt tilldelats Ovanåkers kommun, varav drygt 30 miljoner kronor (28 procent) är EU-medel. Den nationella offentliga finansieringen uppgick till 69 miljoner kronor (64 procent), medan den privata finansieringen endast var 8,5 miljoner kronor (8 procent). Utöver den direkta tilldelningen bedöms ca 26 miljoner ha tillfallit Ovanåkers kommun i projekt drivna av olika länsaktörer såsom Länsstyrelsen, ALMI m.fl.

Projekten i Ovanåkers kommun ligger inom två huvudområden – näringslivsutveckling och landsbygdsutveckling. Därutöver finns ett antal kompetensutvecklingsprojekt och två framtidsinriktade projekt.

Näringslivsprojekten har till stor del varit inriktade på att erbjuda goda förutsättningar för näringslivet genom uppbyggnad av rådgivningscentra med olika inriktning. Rådgivningscentrum för SMF i Ovanåker, kvinnorrådgivare och ett miljöcentrum är exempel på sådana projekt. Därutöver har kommunen byggt om och anpassat gamla industrilokaler i kommunen, exempelvis i Alfta. Mer specifika näringslivssatsningar har gjorts inom träsektorn, turismen och skogsnäringen. Kommunen har också skapat en en-dörr-in organisation gentemot näringslivet.

Landsbygdsutveckling har främst bedrivits inom ramen för projektet Landsbygdsutveckling i Ovanåkers kommun. Detta projekt har under perioden tilldelats totalt cirka 1,5 miljoner i EU-medel. Därutöver har flera mindre projekt erhållit pengar. Hälsingar möter Indianer är ett skolprojekt som syftade till utbyte med USA och indiansk kultur, Migranternas hus är ett annat exempel liksom Viksjöforsbaletten.

Utöver dessa huvudområden har också bedrivits ett antal *kompetensutvecklingsprojekt* och några mer *framtidinriktade projekt*. Ungdomskansli Ny framtid är ett exempel som syftade till att engagera och aktivera ungdomar i kommunen genom en musikfestival och andra aktiviteter. Förnyelsekansli i Ovanåkers kommun var ett annat projekt som syftade till att starta en process för utveckling av Ovanåkers kommun för att stoppa den negativa utvecklingen med befolkningsminskning, hög arbetslöshet och försvagad kommunal ekonomi. Även människor och aktörer utanför den kommunala organisationen engagerades i processen.

EU-arbetet i Ovanåker har till stora delar berört näringslivet indirekt. Från början fanns visserligen en ambition att få med företag i enskilda projekt, men regelsystem och annat hindrade detta. Kommunen och näringslivsbolaget valde istället att starta upp och driva flera projekt som syftade till att ge goda förutsättningar för näringslivet och dess utveckling. Företagen har dock i regel inte varit direkt delaktiga i arbetet.

Vid programperiodens slut var Ovanåker en av de kommuner i Mål 5b-regionen som hade erhållit mest EU-medel per capita. Ser man till resultaten av EU-arbetet i Ovanåkers kommun, menar de intervjuade dock att det är svårt att bedöma de kvantitativa resultaten av de EU-projekt som bedrivits. Arbetet inom Mål 5b anses ändå ha haft betydelse på flera sätt. Störst betydelse för kommunens utveckling anser man att satsningen på Alfta Industricenter haft. I samband med nedläggningen av Timberjack 1992 försvann cirka 1 000 arbetstillfällen i kommunen. Med hjälp av EU-pengar restaurerades de tomma industrilokalerna och anpassades för nya verksamheter. Flera nyetableringar har tillkommit och i dagsläget finns 380 anställda på området. I det nya målprogrammet för Mål 2 har Ovanåker beviljats EU-medel för uppbyggnaden av Edsbyn Arena – en bandyarena och framtidsprojekt i ett.

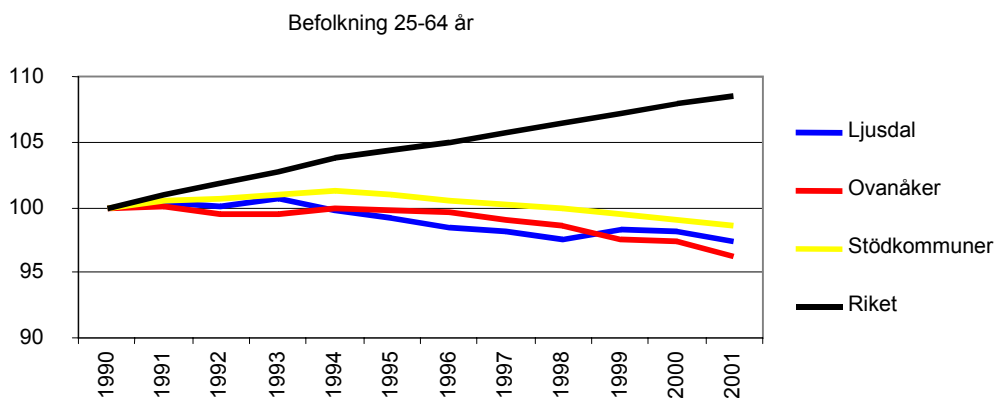
EU-arbetet har också haft flera kvalitativa effekter. Kommunen och andra aktörer har lärt sig att arbeta i projektform. Det finns en större medvetenhet om utvecklingsfrågor och konkreta sätt för att arbeta med dessa. Genom samarbetet inom Mål 5b har också samarbetet med de omgivande kommunerna ökat. Idag finns t o m planer på ett utökat samarbete på näringslivsområdet mellan hälsingekommunerna inom ramen för tillväxtprogrammet.

Sammantaget har strukturfonderna inneburit att Ovanåkers kommun kunnat arbeta med lokala utvecklingsfrågor i större omfattning och delvis på ett annat sätt än tidigare. Genom restaureringen av Alfta Industricenter har kommunen också kunnat ersätta en del av de arbetstillfällena som försvann från kommunen i början av 1990-talet.

8.4 Utvecklingen före och efter införandet av målprogrammen

Befolkningen i både Ljusdals kommun och Ovanåkers kommun minskade som tidigare nämnts under 1990-talet, se figur 8.2. Utvecklingen följde i stora drag den som gällde för samtliga stödkommuner som helhet och stod i kontrast till rikets växande befolkning. Befolkningsutvecklingen har dock inte varit densamma för Ovanåker och Ljusdal under hela 1990-talet. I Ovanåker var befolkningen i princip oförändrad från år 1990 till 1996 för att sedan minska under slutet av 1990-talet. Ljusdals befolkningsminskning började däremot redan år 1994. Till skillnad från Ovanåker lyckades Ljusdal dock bromsa minskningen efter 1995, plana ut och till och med öka något under decenniets sista år. Skillnaden mellan kommunerna här rör främst från att Ljusdals kommun hade ett avsevärt mer positivt flyttningsnetto än Ovanåker, även sett i relation till befolkningen. Bruttoinflyttningen som andel av befolkningen har under hela 1990-talet legat drygt en procentenhet högre i Ljusdals kommun än Ovanåkers kommun. När utflyttningen samtidigt bromsades upp i Ljusdals kommun under den senare delen av 1990-talet blev resultatet en klar divergens i befolkningsutvecklingen mellan de två kommunerna.

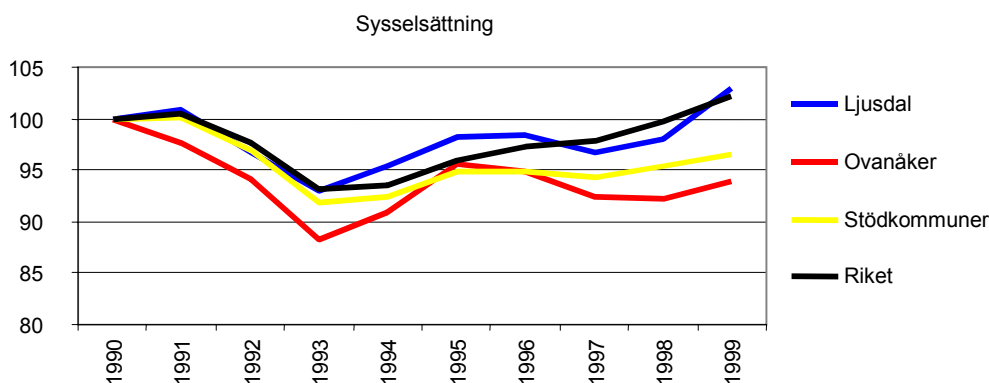
Figur 8-2 Indexerad befolkningsutveckling inom åldersgruppen 25–64 år. Ljusdal och Ovanåker i jämförelse med riket som helhet samt medelvärdet för samtliga stödkommuner. 1990=100



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Om man ser till sysselsättningsutvecklingen är skillnaden ännu större, se figur 8.3. I Ljusdals kommun lyckades man komma tillbaka efter den kraftiga lågkonjunkturen i början av 1990-talet och hade 1999 fler arbetstillfällen än i början av decenniet. Ovanåker däremot hade svårt att kompensera för de arbetstillfällen som försvann under de svåra åren (nedläggningen av TimberJack år 1991–1992 med 1 000 anställda). En viss återhämtning skedde även i Ovanåkers kommun i samband med konjunkturvändningen 1993–1994, men det blev ingen fortsatt uppgång trots den positiva utvecklingen i Alfta Industricenter (380 arbetstillfällen). År 1999 hade Ovanåkers kommun en sysselsättning som fortfarande låg fem procent under den man hade år 1990.

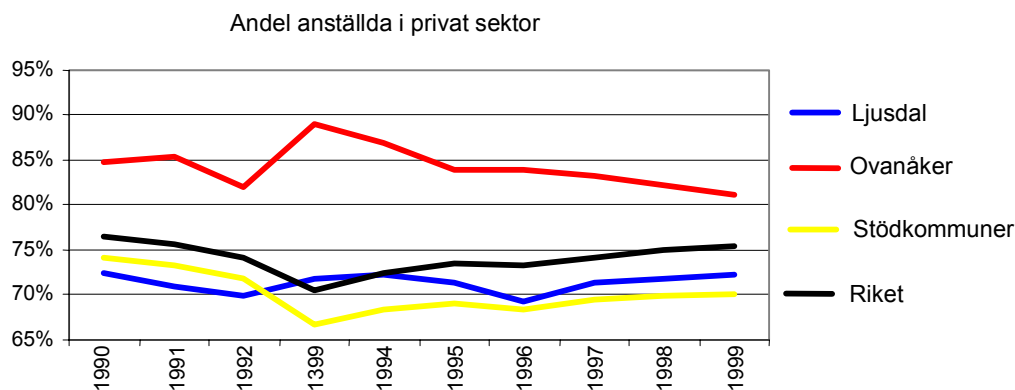
Figur 8-3 Indexerad sysselsättningsutveckling – Ljusdal och Ovanåker i jämförelse med riket som helhet samt medelvärde för samtliga stödkommunerna. 1990=100



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

De geografiska målprogrammen förefaller ha haft en inverkan på eller åtminstone samverkat med sysselsättningsutvecklingen i Ljusdals kommun, som utvecklades lika starkt som riket. Det är svårt att se någon motsvarande effekt för Ovanåkers kommun som hade en sämre utveckling än stödkommunerna som helhet. Det bör dock beaktas att Ovanåker drabbades mycket hårt i början av 1990-talet genom nedläggningen av TimberJack. Detta har varit ett bortfall som har varit svårt att kompensera, även om man lyckats väl med reindustrialiseringen i Alfta Industricenter. Det är möjligt att utvecklingen i Ovanåker skulle ha varit ännu svagare om inte strukturmedlen till viss del bidragit till att finansiera en förnyelse av Alf-tas industrisektor och näringsliv.

Figur 8-4 Anställda i privat sektor som andel av den totala sysselsättningen – Ljusdal och Ovanåker i jämförelse med riket som helhet

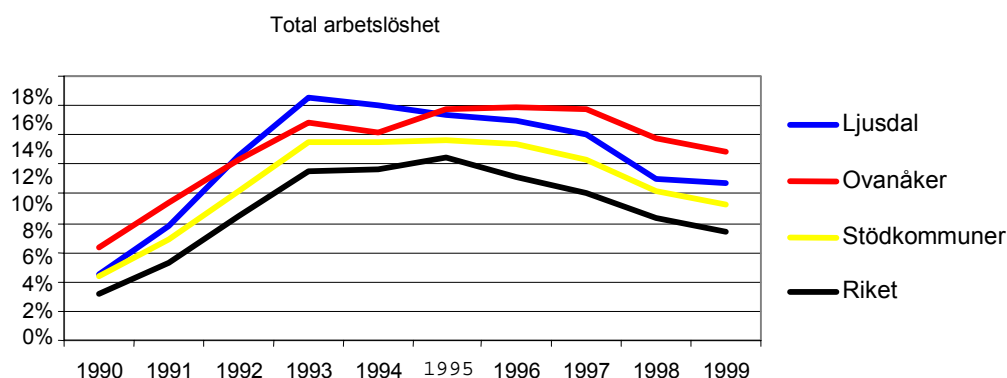


Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Skillnaderna i sysselsättningsutveckling mellan kommunerna är starkt relaterad till utvecklingen inom respektive kommuns privata sektor, se Figur 8-4. I Ljusdals kommun har det privata näringslivet utvecklats väl, inte minst genom förutseende satsningar på nya tjänsteverksamheter men även genom aktivt arbete med att utveckla de gamla industrinäringsarna samt turismen. I Ovanåkers kommun däremot har arbetstillfällena inom privat sektor minskat snabbare än ekonomin som helhet och det privata näringslivets andel av den totala sysselsättningen därigenom sjunkit något. Då Ovanåker har och har haft en stor del av sin sysselsättning just inom den privata sektorn har detta inneburit en kraftig sysselsättningsminskning totalt sett.

Även när det gäller den totala arbetslösheten hade Ovanåkers kommun en sämre utveckling än Ljusdals kommun under den senare delen av 1990-talet, se Figur 8-5. Den goda sysselsättningsutvecklingen i Ljusdals kommun pressade ner den vid mitten av 1990-talet mycket höga arbetslösheten från nivåer kring 16 procent till 10 procent. I Ovanåkers kommun var minskningen något mer modest, från 16 procent till omkring 13 procent år 1999. Man bör i detta sammanhang komma ihåg att mängden arbetslösa inte bara påverkas av den lokala sysselsättningsutvecklingen utan även flyttningarna samt arbetspendlingen till och från kommunen. Det går inte att entydigt förklara skillnaderna mellan Ovanåkers kommun och Ljusdals kommun med varierad framgång i skapandet av nya arbetstillfällen, men det är sannolikt att det är just detta som förklarar skillnaderna i utvecklingen av arbetslösheten i respektive kommun.

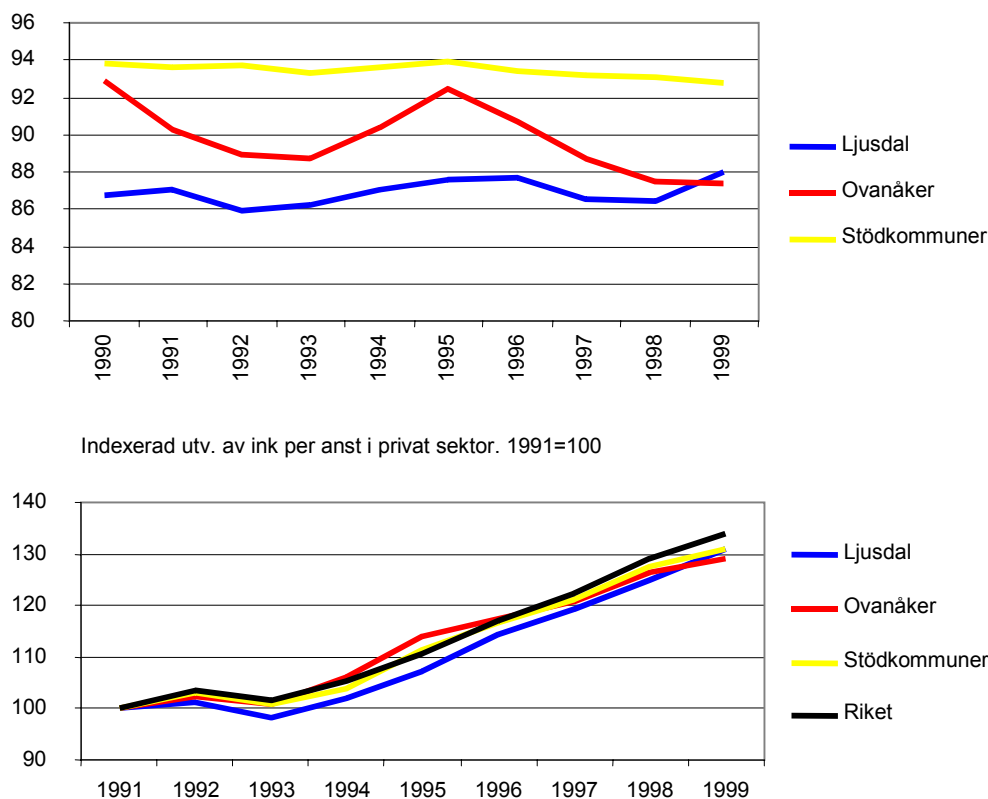
Figur 8-5 Utvecklingen av den totala arbetslösheten i Ljusdal och Ovanåker



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

Avslutningsvis kan man även konstatera att inkomstskillnaderna mellan kommunerna minskat avsevärt under programperioden, se Figur 8-6. I Ovanåkers kommun låg per capita inkomsten under större delen av 1990-talet på betydligt högre nivåer än i Ljusdals kommun. År 1999 var försprånget dock helt uppätet men inte tack vare en markant ökning i Ljusdals kommun utan snarast genom att man i Ovanåkers kommun successivt tappade mark mot såväl övriga stödskommuner som riket som helhet. Förklaringen till detta står att finna i den svaga sysselsättningsutvecklingen och de strukturproblem som framförallt drabbade det privata näringslivet. Inkomsterna bland dem som arbetade inom den privata sektorn utvecklades jämbördigt i Ljusdals kommun och Ovanåkers kommun under hela 1990-talet, men i Ovanåkers kommun lyckades man inte lika väl med att pressa tillbaka arbetslösheten. Detta innebar att försörjningsbördan i Ovanåker relativt sett blev större än i Ljusdal kommun.

Figur 8-6 Inkomstutveckling i Ljusdal och Ovanåker – i relation till riket samt inom privat sektor
Inkomst per capita 16-65 år. Riket = 100



Källa: Utvärderingens databas. Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen, Umeå Universitet

8.5 Sammanfattande diskussion om orsak och verkan

Genomgången ovan illustrerar två olika utvecklingstendenser i två stödskommuner, Ljusdals kommun och Ovanåkers kommun, med likvärdiga grundförutsättningar och ungefär samma nivå på mängd tilldelade projektmedel per capita. Vad beror det då på att Ljusdals kommun utvecklats mer positivt än Ovanåkers kommun under programperioden 1995–1999? Naturligtvis går det inte att entydigt härleda orsakerna bakom detta till det arbete som bedrivits i respektive kommun inom ramen för de geografiska målprogrammen. En mängd andra faktorer spelar också in. Dock finns två framträdande skillnader mellan kommunerna som är värda att lyftas fram och som sannolikt haft betydelse för skillnaderna i utveckling:

- **Den organisatoriska beredskapen.** Att Ljusdals kommun hade en inarbetad organisation för näringslivsfrågor medan Ovanåkers kommun hade en nybildad dito innebar att förutsättningarna redan från början var bättre i Ljusdals kommun. Att etablera en organisation för näringslivsfrågor tar tid – det handlar både om att hitta rätt folk, finna formerna för arbetet och bygga förtroende gentemot det lokala näringslivet och andra aktörer. I Ljusdals kommun fanns de kontakter som behövdes för att arbetet snabbt skulle komma igång och företagen involveras i processen. I Ovanåkers kommun nådde man inte på samma

vis ut till företagen, utan där bedrevs istället en förhållandevis centralt styrd process.

- **Företagarnas engagemang.** Medan man i Ljusdals kommun arbetat mycket nära företagen/företagarna skapade man i Ovanåkers kommun projekt som indirekt skulle stärka det lokala näringslivet. Mycket tyder på att just kopplingen till befintliga verksamheters behov alternativt behoven hos företag med planer att etablera sig i kommunen är avgörande för att konkreta resultat skall uppnås. I Ljusdals kommun låg behovsinventeringar i högre grad till grund för projekt medan projekten i Ovanåkers kommun inte hade lika tydlig koppling till företagens behov. Projekt Alfta Industricenter i Ovanåkers kommun är dock ett tydligt undantag. Som en konsekvens av detta har det lokala näringslivet satsat mycket lite pengar i projekt i Ovanåkers kommun. I Ljusdals kommun innebar möjligheten till delfinansiering av EU och offentlig medfinansiering att företagens investeringar nådde helt nya nivåer under den senare delen av 1990-talet. Även i mängden genomförda projekt avspeglas skillnaden i företagens/företagarnas engagemang. I Ovanåkers kommun genomfördes tämligen få men ganska stora projekt, medan det i Ljusdals kommun genomfördes ett stort antal mindre projekt.

Dessa två faktorer samverkar. En väl inarbetad organisation för näringspolitiska frågor med förtroende från det lokala näringslivet kan etablera den typ av kontakt med företagen/företagarna som krävs för att dessa skall engagera sig. Genom att få med företag och företagare i processen sprids även budskapet – fler får upp ögonen för vilka möjligheter som erbjuds genom de geografiska målprogrammen och vilken hjälp man kan få av olika myndigheter och organisationer. Utifrån de erfarenheter som redovisats i fallstudierna är det en rimlig slutsats att ett lyckat utvecklingsarbete förutsätter en väl förankrad organisation som kan agera ”spindeln i nätet” och engagemang från företagen/företagarna som uppnås genom en tydlig koppling till de problem de möter i sin vardag. Den senare har emellertid många gånger varit svår att uppnå till följd av utformningen av målprogrammen som förbjuder direkta stöd till företags löpande verksamhet.

Man kan naturligtvis även fråga sig i vilken grad kulturskillnader haft betydelse för utfallet. Det är sannolikt ingen slump att det småföretagsorienterade Ljusdal haft en mer decentraliserad process än Ovanåker som med en högre andel storföretag präglats mer av central- och fjärrstyrning. Att Ljusdal därtill haft en starkare bas av tjänsteverksamheter, både i privat och offentlig regi, har troligtvis underlättat skapandet av nya arbetstillfällen och anpassningen till en ny ekonomisk verklighet i det postindustriella samhället. Det mer tillverkningsinriktade Ovanåker har i detta avseende inte kommit lika långt på vägen utan är fortfarande i hög grad beroende av industriverksamheter som är utsatta för ett hårdare rationaliseringstryck. Det förefaller emellertid som man i Ovanåker på senare år anammat en liknande strategi som Ljusdal och satsar mera på att engagera de lokala företagen samt minska beroendet av industrinäringarna. Detta kan ses som en bekräftelse på att de skillnader som här lyfts fram som orsaker till att Ljusdals kommun utvecklats bättre under programperioden 1995–1999 är relevanta.

9 Utvärderingsmetodens användbarhet

Den största bristen med de använda utvärderingsmetoderna är att vi inte lyckats etablera en tillfredsställande koppling mellan å ena sidan de kortsiktiga projektresultaten (den totala programinvesteringen) och å andra sidan projektens effekt på framför allt effektindikatorerna och delvis på målindikatorerna. Denna brist är emellertid inte bara ett metodiskt problem, utan även i lika hög grad ett problem som bottnar i strategin och implementeringen av målprogrammen.

För det första har de totala investeringarna under hela programperioden 1995-1999 en storlek som understiger 1 % av de totala investeringarna i fasta och immateriella värden i hela Sverige eller drygt två procent av den sammanlagda taxerade arbets- och företagarinkomsten inom stödområdet under programperioden. Detta i sig måste begränsa förväntningarna på målprogrammets möjlighet att ändra den totala regionala utvecklingen i hela Sverige.

För det andra bygger analysen på de totala "bruttoinvesteringarna", medan en del av investeringarna knappast har skapat några nya aktiviteter eftersom projekten ändå skulle ha genomförts, eller eftersom projekten misslyckades eller liknande.

För det tredje är det svårt att etablera en direkt koppling mellan projekt och effektindikatorer. Denna utvärdering har inte haft möjlighet att visa om de genomförda projekten kan grupperas i ett antal specifika insatsområden, där projekten tillsammans kan visa resultat som skulle kunna avspeglas i specifika effektindikatorer.

För det fjärde visar erfarenheterna från de två fallstudierna att det är stora skillnader på programimplementeringen. För att uppnå mer signifikanta resultat krävs tydligen en kraftig strategisk fokusering på målprogrammen och deras implementering. Det skulle också säkerställa engagemanget hos de lokala aktörerna. Detta tycks inte ha varit fallet i alla regioner eller kommuner. Dessa förhållanden gör att de totala verkliga investeringarna är mindre än de totala bruttoinvesteringarna. Slutligen är de totala investeringarna klart blygsamma jämfört med den överordnade ambitionen att främja utvecklingen i de svagaste regionerna.

Förväntningarna på regionalekonomiska effekter bör kanske i högre grad inriktas på att skapa en regionalekonomisk dynamik och utvecklingsberedskap istället för att förvänta sig att projekten/programmen på kort sikt på något avgörande sätt skulle bryta den ekonomiska utvecklingskurvan. Detta kräver till att börja med en omvärdering av det sätt som målprogrammen utformas och implementeras på. Det skulle också kunna avspegla sig i ett nytt sätt att bestämma effekter och resultat av de regionala utvecklingsprogrammen. En början skulle kunna vara att etablera en robustare databas med grunddata för alla projekt som fått stöd.

9.1 Inledning

Huvudresultatet av den gjorda analysen är, att det inte finns någon mätbar effekt av EU:s geografiska program på den *totala* regionala utvecklingen.

Analysen bygger på ett antal antaganden och förutsättningar rörande EU:s geografiska programs inre logik vad gäller samspelet mellan investeringar (stöd), målprogrammets implementering och resultat. Det dataunderlag analysen bygger på är av helt avgörande betydelse för möjligheterna att genomföra en tillfredsställande analys.

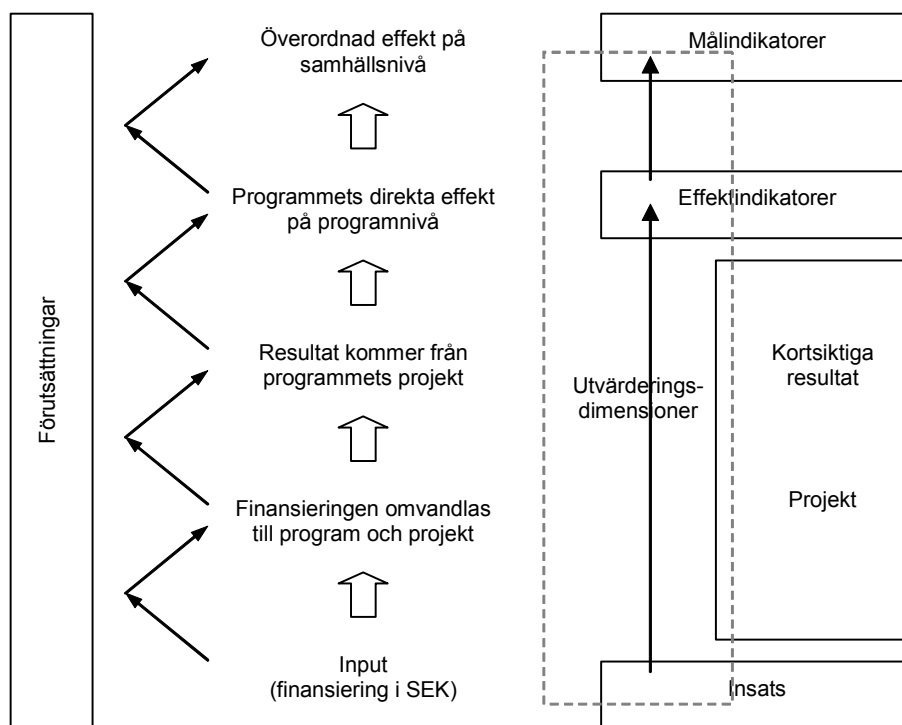
Syftet med detta kapitel är därför att diskutera förutsättningarna för analysen samt att peka på hur de skulle kunna förbättras. Det blir också indirekt ett sätt att visa hur EU:s geografiska program kan vidareutvecklas.

9.2 Resonemang om kausaliteten mellan målprogram och effekter

EU:s geografiska program grundas på antagandet att det finns ett direkt samband mellan programstödet och de uppnådda kortsiktiga projektresultaten och i ett vidare perspektiv de mer överordnade regionalekonomiska effekterna. Detta antagande om ett logisk och direkt samband mellan input och output är också en grundförutsättning för den gjorda analysen.

Denna logiska princip har sitt ursprung i konceptet Logical Framework Approach (LFA). LFA kan användas till att uppställa en kausalitet mellan målprogrammets insats och målprogrammets resultat, samt till att påpeka vilka förutsättningar som krävs för att uppnå framgång. Principen framgår av Figur 9-1.

Figur 9-1 Principskiss som visar kausalitet mellan målprogram och effekter, illustrerat enligt Logical Framework Approach



Källa: Oxford Research AB, EuroFutures och Kulturgeografiska Institutionen på Umeå Universitet

Denna grundläggande kausalitet leder också till att effekten av EU:s geografiska program kommer till uttryck på flera nivåer. Det första resultatet är att finansieringsramen omvandlas till ett program och till ett antal projekt. Nästa resultat är att det uppstår resultat från de olika projekten. Sedan om målprogrammet som helhet – det vill säga summan av alla projekt som har fått stöd – ger direkta effekter, och slutligen att de bidrar till överordnade effekter på samhällsnivå – i detta fall till den överordnade regionalekonomiska utvecklingen.

För att komma från en lägre till en högre nivå krävs att ett antal förutsättningar uppfylls. Det krävs t.ex. en effektiv programadministration för att finansieringen ska omvandlas till projekt under målprogrammen, en projektledning som säkerställer att projekten implementeras enligt projektplanerna etc. Samtidigt ska målprogrammen och projekten vara relevanta och ge ett bidrag till den regionala utvecklingen som ligger utöver vad som annars skulle ha skett.

Den analysmetod som använts för analysen av de totala regionala effekterna av EU:s geografiska program har sitt fokus på sambandet mellan programstödet – de totala investeringarna – och utvecklingen av en rad effektindikatorer. Effektindikatorerna är, som vi beskrivit i metodavsnittet, indelade i tre dimensioner, som vardera omfattar en rad indikatorer som i sin tur avspeglar utvecklingen inom näringslivs- och företagsutveckling, kompetens, utbildning och arbetsmarknad respektive

omvärldsutveckling. I metoden har vi alltså antagit att projekten kommer att ge ett bidrag till utvecklingen av effektindikatorerna inom den dimension projektet primärt fokuserat på.

Med andra ord är de enskilda projekten ganska ointressanta för den valda metoden. Vi antar bara att alla projekt kommer att främja utvecklingen inom en av de tre dimensionerna.

Detta är naturligtvis en förenkling för att koppla bort de projekt som fått stöd från analysmetoden. Vi har valt denna metod, eftersom den dels är enkel och dels använder en gemensam uppsättning data för alla projekt (åtgärd/program, finansieringsinformation och region). Kvaliteten på dessa data har närmare beskrivits i avsnitt 9.4.

Man kan ifrågasätta om det inte hade varit möjligt att genomföra en beräkning av de uppnådda projektresultaten som varit mer projektnära, för att därigenom kunna peka ut relevanta effektindikatorer för (grupper av) de projekt som fått stöd.

Denna problemställning diskuteras nedan med fokus på:

- Det totala programstödet betydelse för den regionala investeringsbilden
- Målprogrammets förmåga att skapa mervärde – strategi och implementering
- Kvaliteten på data om de projekt som fått stöd

9.3 Det totala programstödet

Figur 9-1 visar att målprogrammet (den ekonomiska investeringen) är den första förutsättningen för att kunna göra verklighet av programstrategin och programimplementeringen. Nedan diskuteras denna förutsättning

9.3.1 Gör målprogrammen en skillnad för den totala investeringsbilden?

Förväntningarna på uppnådda programeffekter mätt på både effekt- och målindikatorer måste emellertid först utvärderas i förhållande till de totala investeringarna för samtliga målprogram under hela perioden 1995–1999. Även om 17,8 miljarder är en betydande summa utgör den exempelvis endast omkring 1 procent av de totala fasta bruttoinvesteringarna. Det vanliga investeringsbegreppet omfattar enbart fasta investeringar. Inkluderar man ”immateriella” investeringar, som investeringar i kompetensutveckling och innovationer, som ingår i många av de projekt som fått stöd, kommer EU-projekten att utgöra en än mindre del av de totala investeringarna i hela landet. Ställt i relation till den sammanlagda taxerade arbets- och företagarinkomsten inom stödområdet under programperioden är siffran något högre, men fortfarande endast drygt två procent. Man bör med andra ord vara realistisk i förväntningarna på vilka effekter de geografiska målprogrammen kan ha för enskilda regioners utveckling och de regionala förhållandena i Sverige.

Det är därför närmast orealistiskt att förvänta sig att en total investering på 17,8 miljarder kronor på kort sikt ska kunna ändra den regionalekonomiska utvecklingen mätt på makroekonomiska nyckeltal som t.ex. inkomstutvecklingen.

Vi kan dock inte bortse från att de regionala utvecklingsprogrammen normalt har som målsättning att främja inkomstutvecklingen och sysselsättningen. Frågan är om regionala utvecklingsprogram på kort sikt överhuvudtaget kan bidra till att ändra utvecklingen av de makroekonomiska nyckeltalen och därigenom skapa större konvergens i den regionala utvecklingen, eller om det inte krävs helt andra radikala makroekonomiska ingrepp för att lyckas med detta. Detta fördjupas närmare nedan, i en diskussion om stödprojekt har förmåga att skapa nytta och mervärde.

9.3.2 "Bruttoinvestering" jämfört med "nettoinvestering"

En av de grundläggande frågorna vid varje utvärdering av utvecklingsprogram är, om målprogrammen också bidrar till att sätta igång något nytt. Det vill säga om målprogrammen verkligen ger stöd till projekt som annars inte skulle ha genomförts.

Varje programutvärdering försöker besvara denna svåra fråga. För denna utvärdering är det också en fråga om metodik. I denna analys är utgångspunkten de totala investeringarna (i det totala programstödet). Detta bygger på antagandet att samtliga investeringar bidrar till att främja den regionala utvecklingen och att dessa investeringar utgör en extraordinär investering utöver vad som annars skulle (eller har) investerats i regionerna.

Med andra ord kan de samlade investeringarna utan EU:s geografiska utvecklingsprogram betecknas som en form av "bruttoinvesteringar". Detta visar direkt att det finns poster som bör tas bort från de totala investeringarna för att komma fram till ett uttryck för de egentliga "nettoinvesteringarna" som ett uttryck för målprogrammets bidrag till vad vi kan kalla innovativa regionala investeringar/projekt. Sådana innovativa regionala projekt kommer att omfatta projekt som annars inte skulle ha genomförts och som samtidigt främjar en positiv regional utveckling. I första omgången lämnas ett förslag på hur vi ska kunna närma oss en precisering av begreppet "nettoinvesteringar" – innovativa regionala investeringar/projekt – genom att ringa in de investeringar som inte bör tas med:

- Projekt som till övervägande del säkerställer deltagarnas sysselsättning istället för att främja den regionala utvecklingen. Sådana projekt innehåller normalt inga eller få resultat vars verkan sträcker sig utöver det enskilda projektet. När projekten är slut kommer det inte att finnas kvar några resultat eller effekter som har fortsatt betydelse för den regionala utvecklingen.
- Projekt, som helt eller delvis ändå skulle ha genomförts.
- Misslyckade projekt (kan knappast undvikas, om målprogrammen ska vara innovativa och därmed också kunna acceptera en viss risknivå)

Sammantaget betyder detta att de totala innovativa investeringarna (nettoinvesteringarna) blir mindre och förväntningarna på uppnådda effekter bör minskas.

9.4 Skapar målprogrammen mervärde? Betydelsen av rätt strategi och implementering

Med utgångspunkt i de totala investeringarnas relativa litenhet kan det vara relevant att framföra synpunkten att det inte är de regionala utvecklingsprogrammets huvuduppgift att skapa ekonomisk utveckling på kort sikt. Med de relativt små tillgängliga medlen måste huvuduppgiften vara att skapa förutsättningar för (den framtida) ekonomiska utvecklingen. För att skapa grundförutsättningar för en förändrad regional utveckling ska målprogrammen enligt vår utvärdering inrikta sig på:

- Att förändra de regionala aktörernas inställning till t.ex. samarbete, innovationer och utbildning samt slutligen till att ta ett medansvar för den regionala utvecklingen
- Att ändra aktörernas faktiska beteende till att ta initiativ i frågor om samarbete, utbildning, innovationer etc.
- Att främja kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad i regionerna

Det är genom att arbeta målinriktat inom dessa områden som de regionala utvecklingsprogrammen enligt vår utvärdering kan bidra till att ändra de grundläggande strukturerna och därmed främja en mer positiv regional utveckling i de svagaste regionerna. På längre sikt kan man vänta sig – hoppas – att de geografiska programmen bidrar till en starkare ekonomisk utveckling i de svagaste regionerna.

De genomförda fallstudierna, se kapitel 8, understöder ovanstående åsikter. Två kommuner med likvärdiga grundförutsättningar och ungefär samma mängd tilldelade projektmedel per capita har utvecklats sig väsentligt olika under programperioden, när Ljusdals kommun har utvecklats mer positivt än Ovanåkers kommun.

En mängd olika faktorer kan dock påverka utvecklingen i de två kommunerna. Dock finns två framträdande skillnader mellan kommunerna som är värda att lyftas fram och sannolikt haft betydelse för skillnaderna i utveckling:

- Den organisatoriska beredskapen.
- Företagarnas engagemang.

Det handlar i grunden om att skapa en regional utveckling som bygger på att utnyttja – eller utveckla – utvecklingsaktörerna till att både ha en positiv inställning och en villighet att gå in aktivt i regionala utvecklingsprojekt inte bara i dag, utan även imorgon.

Utifrån erfarenheterna från fallstudierna är det en rimlig slutsats att ett lyckat utvecklingsarbete förutsätter en väl förankrad organisation som kan agera ”spindeln i nätet” och engagemang från företagen/företagarna som uppnås genom en tydlig koppling till de problem de möter i sin vardag. En ytterligare generalisering av denna delslutsats är:

- Att målprogrammen bör ha fokus på ett begränsat antal utvecklingsproblem och att dessa utvecklingsproblem upplevs som relevanta av de regionala aktörerna. Projekten ska till exempel kunna inlemmas i en samlad strategi, där summan av ett antal projekt målinriktat fokuserar på ett utvecklingsproblem⁴⁶. De kan t.ex. vara innovationer, och man kan då starta projekt som syftar till att bygga en innovationsinfrastruktur (innovationscentrum, rådgivningskompetens etc.), stöd till utvecklingsprojekt och samarbetsprojekt mellan universitet och företag. Målsättningen kan också vara att utveckla regionens möjligheter inom gods-transporter genom att bygga ut eller anpassa transportinfrastrukturen, skapa möjligheter att kombinera olika transportformer, utbildning av personal inom t.ex. logistik etc.
- Att målprogrammen i sin implementering medvetet bör försöka genomföra projekt med fokus på en gemensam strategi. I sina nuvarande utformningar är de regionala utvecklingsprogrammen normalt ganska breda i sina formuleringar, och det kan därför vara svårt att få fram projekt som kan understödja ett strategiskt fokus.

Om grupper av projekt kan inordnas inom relativt snäva strategiska målområden, kommer det enligt vår utvärdering att vara lättare att bestämma effektindikatorer och därmed också att påvisa ett samband mellan investeringen och effektindikatorerna. Effektindikatorerna skulle naturligtvis ha definierats snävare än vad som varit möjligt i analysen i kapitel 7.

Det måste dock kraftigt understrykas, att denna analys inte har haft möjlighet att genomföra en kontroll av om stödprojekten kan grupperas i ett antal snäva strategiska insatsområden, för vilka man kan ställa upp specifika effektindikatorer. Som vi sett tidigare är det också svårt att hitta relevant officiell data som passar till de uppställda projektgrupperingarna, något som också visat sig under genomförandet av detta projekt.

Även om man skulle lyckas att ställa upp mer specifika effektindikatorer och påvisa ett samband mellan målprogram och effektindikatorerna, visar målprogrammets totala storlek att man även i fortsättningen måste vara försiktig med att ställa förväntningar på direkta makroekonomiska effekter. Genom att ändra inställning, beteende osv. kan man dock hoppas att detta på sikt kommer att ha en positiv effekt på regionernas totala utveckling och därmed också på de makroekonomiska nyckeltalen för regionerna.

⁴⁶ Här kan det också vara relevant att bygga strategin kring klusterbegreppet

EU:s geografiska program kommer i stödberättigade regioner att lägga beslag på både finansiella och personella resurser som annars skulle ha kunnat användas till andra aktiviteter eller investeringar. I de fall EU:s geografiska program inte bidrar till att öka kvaliteten på investeringarna jämfört med vad de annars skulle ha använts till, kan man argumentera för att de regionala utvecklingsprogrammen leder till ringa utnyttjande av de regionala resurserna. För att det inte ska ske en sådan undanträngning bör man ställa höga krav på målprogrammets kvalitet.

I denna analys har vi inte försökt att värdera målprogrammets kvalitet och därmed deras förmåga att skapa verkligt nya aktiviteter som dessutom är av bättre kvalitet än de aktiviteter, som målprogrammen eventuellt kommer att tränga ut

9.5 Dataunderlag – kvaliteten på data för de projekt som fått stöd

Eftersom källmaterialet från STINS, AMS och Fiskeriverket är behäftat med allvarliga brister kommer resultatet av denna undersökning att helt analogt vara behäftat med osäkerheter. Framförallt är det bristerna i den geografiska fördelningen av projektmedel som ger upphov till osäkerheter, men även problem i själva uttaget av data har förekommit.

Informationen om projektets geografiska inriktning är till stora delar klart undermålig. Detta gäller främst informationen i AMS databas, där endast huvudmannens kommuntillhörighet redovisas, vilket inte sällan är en helt annan kommun än den som faktiskt berörs av projektet. Information om den offentliga medfinansören skulle kunna ge vägledning i detta fall, men i AMS databas saknas sådana uppgifter. AMS materialet uppvisar med andra ord mycket stora brister, inte minst i perspektivet av de direktiv som utfärdats för uppföljningen av utbetalda medel.

Även Fiskeriverkets information uppvisar brister på detta område, då endast en kommun anges vad gäller geografisk inriktning, även i de fall projektet berört flera kommuner. STINS-databasen täcker däremot denna aspekt något bättre, och anger som regel såväl huvudmannens kommun som alla de kommuner projektet de facto varit inriktat mot. Fördelningen av medel på de berörda kommunerna sker dock schablonmässigt i STINS-databasen, då uppgifter saknas om den faktiska fördelningen per kommun. Detta får anses vara en mindre brist som dessutom är svår att komma åt, då medel och projektaktiviteter i ett projekt över flera kommuner ofta är svåra att hänföra till var och en av de ingående kommunerna.

Samtliga databaser uppvisar emellertid stora brister när det gäller fördelningen av pengar inom ramprojekt drivna av stora aktörer som ALMI, Länsstyrelsen, högskolor med flera institutioner. Som regel är dessa endast knutna till residensstaden i respektive län eller ett regioncentra och inte fördelade på samtliga de kommuner som berörs av projekten. Dessa residensstäder eller regioncentra ingår många gånger inte ens i programområdet, vilket på ett tydligt sätt markerar bristerna i den geografiska allokeringen av medel i projektdatabaserna. Därtill finns ett antal nationella aktörer vars projektinsatser vanligtvis ”bokförts” endast på dessa aktörers hemort. Som exempel kan nämnas att Banverkets investeringar i Mål 6 området, där över en halv miljard kronor från EU och offentliga sektorn lagts på fysisk infra-

struktur, till sin helhet ”bokförts” på Borlänge kommun – en kommun som ligger utanför stödområdet för Mål 6 och som knappast mottagit alla dessa pengar.⁴⁷

Ytterligare levererades materialet från STINS i tre excelfiler (en per målområde) med flera flikar i varje fil (en för varje beslutsgrupp/region). På något vis hade Gotlands 5b projekt ersatts med Jämtländska Mål 6 projekt och Blekinges Mål 2 projekt med Mål 6 projekt i Dalarna. Således förfogade vi över ett material med dubbling av vissa projekt och saknade projekt som skulle vara med. Lyckligtvis upptäcktes detta och kunde korrigeras genom kompletterande uttag från STINS-databasen. Förutom att ge upphov till merarbete skapar det dock en känsla av osäkerhet i hanteringen av projektdatabaserna.

Även AMS materialet uppvisade märkliga fel som fick korrigeras manuellt. För flera projekt var exempelvis slutåret angivet som ett tidigare årtal än beslutsåret, med den märkliga följderna att projektet skulle ha pågått i ett negativt antal år (slutårstartår <0). I en del fall var slutåret angivet som ett årtal innan 1995, d v s innan de geografiska målprogrammen ens trädde i kraft. I samtliga dessa fall omdefinierades slutåret till samma år som beslutsåret, d v s projektet gavs en tidsrymd om ett år. Då det trots allt rörde sig om ett begränsat antal projekt medför detta inget betydande problem för de kommande analyserna, men är ändå värt att påtala som en svaghet i källmaterialet.

Det går inte att komma till en annan slutsats än att projektdatabasernas nuvarande utformning är så pass bristfällig – såväl vad avser förekomsten av användbar resultatuppföljning som grundläggande projektdata – att möjligheterna till uppföljning och utvärdering av målprogrammen allvarligt undermineras. Förutom de frågor som redan väckts kan man även undra över ändamålsenligheten att dela upp ansvaret för lagringen av projektdata på totalt fyra aktörer och tre databaser. Förutom att kvaliteten på materialet skiljer sig beroende på databas så försvåras även användarnas arbete genom denna uppdelning. Tyvärr består dessa brister även i dagsläget. Den ”geografiska” redoviningen av var projektens aktivitet äger rum är lika svag under innevarande period som för perioden 1995–1999. Svårigheterna att framgent göra liknande studier som denna, men med mer precisa data är ett problem som ännu inte lösts.

Vår rekommendation är att nuvarande struktur ersätts av en gemensam databas för inrapportering av projektdata och som sätts under en aktörs ansvar. Handläggningen av utbetalningar och inrapportering av data kan fortsättningsvis vara uppdelad på en mängd aktörer – det viktiga är att alla data kring projekten samlas i en gemensam databas där vissa poster måste fyllas i för att rapporteringen skall gå igenom. Kanske bör också mängden information i denna databas begränsas till förmån för en högre kvalitet på datamaterialet. På så vis erhålls likvärdig information för samtliga projekt och nuvarande brister kan korrigeras. Därtill uppnås naturligtvis en större effektivitet i såväl hanteringen av databasen som användandet av densamma vid inrapportering till EU kommissionen, utredning av målprogrammen etc.

⁴⁷ *ITPS kommentar: Banverket är lokaliserat i Borlänge.*

Bilaga 1

Geografisk fördelning av projektmedel

En adekvat geografisk fördelning av projektmedel är en nödvändig förutsättning för att de regionala effekterna av projekt inom ramen för de geografiska målprogrammen skall kunna analyseras. Således måste bristerna i underlaget från STINS, AMS och Fiskeriverket kompenseras. Enda sättet att nå exakthet i detta är att för varje projekt gå igenom ansökningshandlingar och annan dokumentation – något som är orimligt med tanke på att det rör sig om tusentals projekt.

Det enda rimliga tillvägagångssättet att ge AMS uppgifter en geografisk dimension samt kompensera för bristerna i den geografiska fördelningen av utbetalda medel inom stora ramprojekt som endast knutits till läns- eller regioncentra, är att antingen definiera en kommuntillhörighet baserad på andra uppgifter i databaserna eller schablonmässigt sprida pengarna på de kommuner som ingår i respektive programområde. Detta har vi gjort utifrån följande två kriterier:

Om huvudmannens kommuntillhörighet faller inom programområdet för det målprogram projektet bedrivits inom har denna kommun antagits vara densamma som den kommun som de facto berörts av projektet, dvs projektmedlen antas ha utbetalats till samma kommun som huvudmannen tillhör. Detta är i de flesta fall ett rimligt antagande, men kan även innebära att projektmedel som gått till fler än en kommun felaktigt koncentreras till huvudmannens kommun. Det finns således en klar risk för en systematisk överskattning av de medel som tillförts framförallt läns- eller regioncentra som ligger inom programområdena.

Om huvudmannens kommuntillhörighet inte ligger inom programområdet fördelas projektmedlen över de kommuner som ingår i programområdet efter befolkningmängden i respektive kommun. Denna schablonmässiga fördelning har skett på två nivåer: Om projektet haft en tydlig regiontillhörighet (vanligtvis ett län men ibland även regionformationer som Bergslagen och Fyrstadsregionen) har pengarna fördelats endast på de stödkommuner som finns inom regionen. Om pengarna inte kunnat hänföras till en viss region har de fördelats över samtliga stödkommuner som ingår i det berörda programområdet. För Mål 5b bör det noteras att öarna inte beaktats i schablonspredningen av medel.

Resultatet av schablonspridningen beskrivs i tabellen nedan. Där framgår att av de sammanlagt 17,8 miljarder kronor (inklusive offentlig och privat medfinansiering) som satsats inom de geografiska målprogrammen under perioden 1995–1999 har 4,35 miljarder eller en knapp fjärdedel fördelats schablonmässigt på stödkommuner. Framförallt återfinns de schablonspridda projektmedlen inom Mål 5b och Mål 6 och härrör till drygt 80 procent från STINS materialet. Nästan uteslutande handlar det i dessa fall om stora ramprojekt drivna av huvudmän med säte utanför programområdena, men där projektmedlen ändå tillskrivits huvudmännens kommuner och inte de egentliga mottagarkommunerna. Det bör dock påtalas att huvuddelen av de projekt som STINS-databasen omfattar de facto har haft en korrekt kommunangivelse från början medan samtliga projekt i AMS materialet har en härledd kommunangivelse enligt ovan nämnda kriterier.

Tabell 1
Fördelade medel

(miljoner SEK)	Mål 2	Mål 5b	Mål 6	Totalt
Fördelade medel	5.976	6.237	5.592	17.805
Varav schablonspridda	844	1.746	1.757	4.347

Tabell 2:
Fördelade medel

(miljoner SEK)	STINS	AMS	Fiskeriverket	Totalt
Fördelade medel	14.540	3.210	55	17.805

Naturligtvis finns det stora brister i detta tillvägagångssätt. Medel kommer fortfarande att vara allokerade på fel kommuner och en del av variansen som i efterföljande analyser skall tjäna som tänkbar förklaring till skillnader i utveckling bland stödkommunerna, går förlorad genom det schablonmässiga förfarandet att sprida efter befolkning. Att schablonspridningen i möjligaste mån sker regionalt innebär dock att variansen mellan olika delar av programområdena till stora delar bibehålls. För att vara helt säker på att kopplingen mellan stödinsatser och effekt- och målindikatorer är adekvat måste man emellertid se till programområdena i sin helhet. Rätt geografisk fördelning på kommunnivå kan endast uppnås genom en högre kvalitet på källmaterialet. Beaktat dess nuvarande brister får man ändå anse att vår metod att ge AMS materialet en geografisk dimension samt fördela pengarna inom målprogram drivna av läns-/regionaktörer är ändamålsenlig.

Bilaga 2

Utvärderingens databas: Mål- och effektindikatorer

Tabell 1: Mål- och effektindikatorer

Indikator	Beskrivning	Förklaring	År	Källa
Målindikator	Arbetsinkomst per capita	Taxerad arbetsinkomst inkl företagarinkomst	1990–1999	SCB
Målindikator	Sysselsättning	Sysselsättningen 1. Nov., men innehåller bara dem som under mätperioden har arbetat minst 4 timmar	1990–1999	SCB
Målindikator	Befolkningen i åldern 25–64	Enligt SCB:s definition	1990–2001	SCB
Dimension 1 Närings- och företagsutveckling				
Effektindikator	Andel av bef . 16–65 år som är bidragsberoende dvs har >50% av inkomsten i form av beskattade transfereringar	Avser summan av de transfereringar, som är beskattade.	1992–1999	Umeå
Effektindikator	Sysselsättningen inom privat sektor	Enligt SCB:s definition	1990–1999	Umeå
Effektindikator	Nya företag/arbetsställen	Tillskott av företag med företagsregister-nummer i databasen brutto årsvis.	1991–1999	Umeå
Effektindikator	Antal arbetsställen med > 5 anställda	Företag som i statistiken har 5 eller fler anställda.	1990–1999	Umeå
Effektindikator	Sysselsatta i företagservice	SNI koder enligt lista	1990–1999	SCB
Dimension 2 Kompetens, utbildning och arbetsmarknad				
Effektindikator	Högskoleutbildade i privat sektor	Alla sysselsatta med utbildning över gymnasienivå. Från tvåårig utbildning tom forskarnivå	1990–1999	Umeå
Effektindikator	Andel formellt behöriga lärare	De uppgifter som levererats till Skolverket från kommunerna. Den formella behörigheten enligt skolverkets normer.	1993–2001	Skolverket
Effektindikator	Arbetsinkomst per sysselsatt i privat sektor	Löneinkomst per år från privata företag. Avser taxerad inkomst före skatt	1991–1999	Umeå / SCB
Effektindikator	Omsättning på arbetsmarknaden	Personer som inom ett år har bytat från en arbetsplats til en annan inom kommunen / regionen	1990–1999	Umeå / SCB
Effektindikator	Öppen arbetslöshet och individer i sk arbetsmarknadspolitiska åtgärder	AMS registrering av arbetslöshet och individer i " åtgärder "	1990–1999	NU-TEK/SCB

Dimension 3 Omvärldutveckling				
Effektindikator	Bruttoinpendling	Pendling över kommunegräns	1990– 1999	SCB
Effektindikator	Bruttoinflyttning	Flyttning över kommungränser	1990– 1999	SCB
Effektindikator	Antal boende i familjer med 2 vuxna	Registrerade individer, som i statsitiken har familjekod; gifta och sammanboende	1990– 1999	Umeå
Effektindikator	Registrerade gästnätter inom turismen	Av kommersiella övernattningsföretag inrapporterade antal övernattningsnätter	1994– 2001	SCB
Effektindikator	Antal sysselsatta inom kultur och idrott	SNI-koder enligt lista	1990– 1999	Umeå

Tabell 2: Deskriptiva statistiken – För icke-stödkommuner

Descriptive Statistics						
Variabel- navn	Label	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Använd förkort.	Målvariable					
Totalt	EU programstötte i kronor	795	0,00	39.851.506,00	1.058.371,77	4.634.297,97
m1	Indkomst per capita 16–65 år	795	80.941,91	266.262,70	135.292,36	20.360,40
m2	Sysselsättning (>72000 kr.)	795	2.121,00	324.039,00	16.682,07	29.199,11
m3	Befolkning i åldern 25–64 år	795	2.896,00	423.735,00	22.029,97	39.933,71
Dimension 1 – Näring- och företagsutveckling						
d1_1	Andel bidragsberoende 16–65 år	795	11,80	34,33	23,84	3,69
t4	Andel syss. privat sektor	795	32,67	76,83	50,09	5,84
t2	Andel af nye företag/arbetsställen	795	8,46	24,97	15,92	2,62
t10	Företag med mer än fem anst som andel af arbetsställen	795	7,73	33,51	17,08	4,03
t7	Andel av den arbetsföra befolkningen som arbetar inom företagservice	795	1,02	11,64	3,55	1,77
Dimension 2 – Kompetens, utbildning och arbetsmarknad						
t9	Andel af högskoleutbildade i privat sektor	795	0,99	35,27	5,49	4,82
d2_8	Andel behöriga lärare	795	9,00	100,00	84,31	10,72
d2_9	Indkomst per ansat i privat sektor	795	117.765,03	340.013,89	167.278,85	24.725,76
d2_10	Oms. på arb markn	795	684,00	147.376,00	6.703,97	13.378,24
t8	Total arbetslöshet i procent	794	2,14	24,02	8,57	2,81

Dimension 3 – Omvärldutveckling						
d3_12	Bruttoinpendling	795	350,00	285.358,00	7.040,96	22.932,00
d3_13	Bruttoinflytning	795	208,00	48.850,00	2.174,45	4.478,21
d3_14	Antal boende i familjer med 2 vuxna	795	2.937,00	253.954,00	19.184,58	27.289,33
d3_15	Antal gästnätter inom turisme	451	3.846,00	4.033.151,00	161.283,60	431.636,36
t3	Andel sysselsatta inom kultur och idrott	795	0,22	35,54	0,90	2,33
Kontrollvariabel						
latotbef	Totalbefolkning i LA-regionen	795	6.770,00	2.129.707,00	640.509,01	763.568,29

Tabell 3: Deskriptiva statistiken – For icke-stödskommuner

Descriptive Statistics						
Variabel- navn	Label	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Använd förkort.	Målvariable					
Totalt	EU programstøtte i kroner	795	15.707.813,18	810.139.047,09	141.096.676,63	117.739.340,95
m1	Indkomst per capita 16–65 år	795	81.362,41	150.661,06	119.218,51	12.182,89
m2	Sysselsætning (>72000 kr.)	795	909,00	38.955,00	6.508,98	6.233,95
m3	Befolkning i alderen 25–64 år	795	1.233,00	50.149,00	8.787,84	8.184,87
Dimension 1 – Næring- og foretagsudveckling						
d1_1	Andel bidragsberøende 16–65 år	795	17,88	45,01	27,78	3,72
t4	Andel syss. privat sektor	795	23,37	61,37	43,28	7,17
t2	Andel af nye foretag/arbestjællen	795	9,84	26,52	16,58	2,76
t10	Føretag med mer än fem anst som andel af arbejtsstjællen	795	8,74	28,15	18,13	3,37
t7	Andel av den arbejtsføra befolkningen som arbejtar inom føretagsservice	795	0,75	9,24	2,60	1,02
Dimension 2 – Kompetens, utbildning och arbejtsmarknad						
t9	Andel af høgskoleutbildede i privat sektor	795	0,66	7,17	2,60	1,14
d2_8	Andel behøriga lærare	795	28,00	100,00	79,88	11,21
d2_9	Indkomst per ansat i privat sektor	795	99.871,74	198.738,84	148.572,41	17.722,16
d2_10	Oms. på arb markn	795	367,00	15.716,00	2.584,29	2.459,29
t8	Total arbejtsløshet i procent	794	4,29	31,41	11,82	3,43

Dimension 3 – Omvärldutveckling						
d3_12	Bruttoinpendling	795	117,00	12.993,00	1.438,23	1.785,24
d3_13	Bruttoinflytning	795	76,00	3.755,00	598,53	573,40
d3_14	Antal boende i familjer med 2 vuxna	795	1.479,00	44.931,00	8.493,28	7.437,49
d3_15	Antal gästnätter inom turism	451	6.136,00	999.406,00	90.886,37	140.541,79
t3	Andel sysselsatta inom kultur och idrott	795	0,13	6,44	0,85	0,65
Kontrollvariabel						
latotbef	Totalbefolkning i LA-regionen	795	3.244,00	242.676,00	69.412,22	65.520,79

Bilaga 3

Grunddata till difference-in-difference analyser

Variabelnamn och förkortningar	Använd förkortning
Den genomsnittliga utvecklingen i inkomst per capita.	dv1p
Dummyvariabel, som indikerar om kommunen är en stödkommun eller icke en stödkommun. Om d1=1 är kommunen en stödkommun, medan om d1=0 är kommunen en icke-stödkommun.	d1
Dummyvariabel, som indikerar tidsperioden. Om t1=1 är tidsperioden 1995–1999, medan om t1=0 är tidsperioden 1990–1995	t1
Differensen mellan andelen anställda i den privata sektorn på sluttidpunkten och andelen anställda i den privata sektorn på starttidpunkten.	dx1
Differensen mellan kommunens befolkningsandel i åldern 25–64 år på sluttidpunkten och kommunens befolkningsandel i åldern 25–64 år på starttidpunkten.	dx2

ESTIMATIONER:

Regression nr. 1. Simpel regression: Stödkommuner mot icke-stödkommuner.

Bakgrundsanalys för tabell 6.1

Source	SS	df	MS			
Model	911.522	3	303.841	Number of obs =	568	
Residual	367.558	564	.652	F(3, 564) =	466.23	
Total	1279.080	567	2.256	Prob > F =	0.000	
				R-squared =	0.713	
				Adj R-squared =	0.711	
				Root MSE =	.807	

dv1p	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
d1	.071	.097	0.737	0.461	-.118	.261
d1t1	-.696	.136	-5.103	0.000	-.964	-.428
t1	2.80	.091	30.940	0.000	2.623	2.979
_cons	2.278	.064	35.577	0.000	2.151	2.403

Regression nr. 2. Multiple regression. Stödkommuner mot icke-stödkommuner. Det inkluderas variabler som öppnar upp för periodiska och strukturella ändringar mellan tidsperioderna.

Source	SS	df	MS			
Model	1003.241	11	91.204	Number of obs =	568	
Residual	275.840	556	.496	F(11, 556) =	183.84	
Total	1279.080	567	2.256	Prob > F =	0.000	
				R-squared =	0.784	
				Adj R-squared =	0.780	
				Root MSE =	.704	

dv1p	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
d1	.224	.150	1.492	0.136	-.071	.519
dx1	.027	.014	1.855	0.064	-.002	.055
dx2	.185	.100	1.839	0.067	-.013	.382
dx1d1	-.019	.020	-0.967	0.334	-.059	.020
dx2d1	-.262	.144	-1.819	0.069	-.545	.021
d1t1	-.292	.270	-1.080	0.281	-.822	.239
t1	1.77	.190	9.300	0.000	1.397	2.145
dx1t1	.308	.031	10.050	0.000	.248	.369
dx1d1t1	-.164	.047	-3.501	0.001	-.256	-.072
dx2t1	-.176	.137	-1.284	0.200	-.446	.093
dx2d1t1	.387	.207	1.868	0.062	-.020	.794
_cons	2.19	.116	18.833	0.000	1.963	2.420

Regression nr. 3. Sempel regression: Max-stödkommuner mot icke-stödkommuner. [Svarar mot regression nr. 1 bortsett från, att det av stödkommunerna endast inkluderas max-stödkommuner]

Source	SS	df	MS			
Model	727.633	3	242.544	Number of obs =	404	
Residual	263.513	400	.659	F(3, 400) =	368.17	
Total	991.146	403	2.459	Prob > F =	0.000	
				R-squared =	0.734	
				Adj R-squared =	0.732	
				Root MSE =	.8117	

dv1p	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
d1	.005	.140	0.033	0.973	-.270	.279
d1t1	-.689	.197	-3.491	0.001	-1.077	-.301
t1	2.801	.091	30.773	0.000	2.622	2.980
_cons	2.278	.064	35.385	0.000	2.151	2.404

Regression nr. 4. Multiple regression: Max-stödkommuner mot icke-stödkommuner. [Svarar mot regression nr. 2 bortsett från, att det av stödkommunerna endast inkluderas max-stödkommuner]

Source	SS	df	MS			
Model	818.514	11	74.4103375	Number of obs =	404	
Residual	172.633	392	.44038921	F(11, 392) =	168.96	
Total	991.146	403	2.45942006	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8258	
				Adj R-squared =	0.8209	
				Root MSE =	.66362	

dv1p	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
d1	.156	.262	0.594	0.553	-.359	.671
dx1	.027	.014	1.969	0.050	.000	.054
dx2	.185	.095	1.951	0.052	-.001	.371
dx1d1	-.036	.026	-1.357	0.176	-.087	.016
dx2d1	-.339	.266	-1.274	0.204	-.861	.184
d1t1	-.848	.423	-2.005	0.046	-1.680	-.016
t1	1.771	.179	9.871	0.000	1.418	2.123
dx1t1	.308	.029	10.667	0.000	.251	.365
dx1d1t1	.031	.077	0.407	0.685	-.120	.182
dx2t1	-.176	.129	-1.363	0.174	-.431	.078
dx2d1t1	.481	.348	1.382	0.168	-.203	1.165
_cons	2.191	.110	19.989	0.000	1.976	2.407

Regression nr. 5. Simpel regression: Min-stödkommuner mot icke-stödkommuner. [Svarar mot regression nr. 1 bortsett från, att det av stödkommunerna endast inkluderas min-stödkommuner]

Source	SS	df	MS			
Model	709.984	3	236.662	Number of obs =	400	
Residual	276.007	396	.697	F(3, 396) =	339.55	
Total	985.991	399	2.471	Prob > F =	0.000	
				R-squared =	0.720	
				Adj R-squared =	0.718	
				Root MSE =	.835	

dv1p	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
d1	.220	.146	1.502	0.134	-.068	.507
d1t1	-.774	.207	-3.740	0.000	-1.180	-.367
t1	2.801	.094	29.918	0.000	2.617	2.985
_cons	2.278	.066	34.402	0.000	2.148	2.408

Regression nr. 6. Multiple regression: Min-stödkommuner mot ikke-stödkommuner. [Svarar mot regression nr. 2 bortsett från, att det av stöd kommunerna endast inkluderas min-stöd kommuner]

Source	SS	df	MS			
Model	804.862	11	73.169	Number of obs =	400	
Residual	181.129	388	.467	F(11, 388) =	156.74	
Total	985.991	399	2.471	Prob > F =	0.000	
				R-squared =	0.816	
				Adj R-squared =	0.811	
				Root MSE =	.683	

dv1p	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
d1	.293	.175	1.671	0.095	-.052	.638
dx1	.027	.014	1.913	0.057	-.001	.054
dx1d1	-.017	.029	-0.577	0.564	-.074	.041
dx2	.185	.097	1.895	0.059	-.007	.376
dx2d1	-.074	.167	-0.440	0.660	-.402	.255
d1t1	-.825	.363	-2.271	0.024	-1.540	-.111
t1	1.771	.185	9.587	0.000	1.408	2.134
dx1t1	.308	.030	10.360	0.000	.250	.367
dx1d1t1	-.017	.066	-0.258	0.797	-.148	.113
dx2t1	-.176	.133	-1.324	0.186	-.438	.086
dx2d1t1	.348	.263	1.325	0.186	-.169	.865
_cons	2.191	.113	19.415	0.000	1.970	2.413

Bilaga 4

Grunddata till effektanalyser

Grunddata till Tabell 7-1

	Inkomst per capita (bef. 16–65), ökning %		Antal sysselsatta med mer än 72.000 kr/år i ink, ökning %.		Befolkning 25–64 år, öknin g%	
	B	p =	B	p =	B	p =
(Constant)	6,589	0,017	-14,105	1,7E-06	-11,254	1,01E-08
10log bef. LA region 1999	2,848	4,109E-07	3,525	2,79E-09	2,208	9,99E-09
Dimension 1 kr per 16–65	4,158E-05	0,255	3,04E-05	0,419	-1,6E-05	0,504
Dimension 2 kr per 16–65	-0,001	0,240	-0,000	0,186	-0,000	0,035
dimension 3 kr per 16–65	-0,000	0,114	-0,000	0,290	-0,000	0,294
R2		0,262		0,315		0,331

Grunddata till Tabell 7-2

	Inkomst per capita (bef. 16–65), ökning %		Antal sysselsatta med mer än 72.000 kr/år i ink, ökning %.		Befolkning 25–64 år, öknin g%	
	B	p =	B	p =	B	p =
(Constant)	8,872	0,007	-12,269	0,000	-10,482	3,11E-06
10log bef. LA region 1999	2,309	0,001	3,126	8,61E-06	2,0752	4,87E-06
EU-medel	-0,000	0,081	-0,000	0,357	-0,000	0,430
Offentlig medfinansiering	0,000	0,450	-1,7E-05	0,934	-0,000	0,401
Privat medfinansiering	6,298E-05	0,298	8,81E-05	0,159	3,37E-05	0,402
R2		0,239		0,287		0,317

Grunddata till Tabell 7-3

Effektvariabler	(Constant)		10log bef i lokal arbetsmarknad 1999		Dimension 1 kr per capita 16-65		Dimension 2 kr per capita 16-65		Dimension 3 kr per capita 16-66		R 2
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	
ökning% andel bidragsberoende mellan 16-64											
D1 år	6,358	0,078	1,405E-05	0,803	-2,812	0,000					0,102
D1 ökning% antal sysselsatta i privat sektor	-13,647	0,000	3,635	1,401E-06	-1,555E-05	0,782					0,160
D1 ökning% antal nya företag	-0,262	0,870	0,030	0,926	2,754E-05	0,273					0,009
D1 ökning% antal företag>5 anställda	-13,241	0,022	3,286	0,005	-9,620E-05	0,286					0,070
D1 ökning% antal syss i företagservice	15,692	0,551	1,627	0,759	0,001	0,009					0,047
D2 ökning% antal högutbildade i privat sektor	-26,539	0,092	9,854	0,002			0,000	0,599			0,071
D2 ökning% andel behöriga lärare	0,983	0,951	-0,648	0,840			-0,000	0,713			0,001
D2 ökning% inkomst per syss i privat sektor	9,600	0,001	1,858	0,002			-0,000	0,174			0,114
D2 ökning% antal snibyten	-35,836	3,031E-05	5,933	0,001			-0,000	0,207			0,127
D2 ökning% antal arbetslösa	6,349	0,475	-8,264	9,033E-06			0,000	0,213			0,185
D3 ökning% antal inpendlare	-31,689	0,011	8,093	0,001					0,000	0,832	0,082
D3 ökning% antal inflyttare	-27,893	0,024	6,880	0,004					2,240E-05	0,975	0,063
ökning% antal pers. boende i familj med 2 vuxna	-129,342	0,107	31,406	0,0445					-0,003	0,536	0,041
D3 ökning% antal registrerade gästnätter	-24,266	0,389	4,927	0,354					-0,002	0,289	0,040
D3 ökning% antal sysselsatta i kultur och idrott	11,338	0,721	0,895	0,885					-4,861E-05	0,979	0,000

Förkortningar för variabelbenämningarna använda i Tabell 7-4, Tabell 7-5 och Tabell 7-6

Variabelnamn och förkortningar	
Dimension 1 – Närings- och företagsutveckling	Använd förkortning
Andel bidragsberoende 16–65	LND1_1
Andel arbetsföra befolkningen som arbetar inom privat sektor	LNT4
Andel av företagstocken som är ny varje år	LNT2
Andel av företag med mer än fem anst. dividerat med antal arbets- ställen	LNT10
Andel av arbetsföra befolkningen som arbetar inom företagservice	LNT7
Dimension 2 – Kompetens, utbildning och arbetsmarknad	Använd förkortning
Andel av högskoleutbildade i privat sektor	LNT9
Andel behöriga lärare	LND2_8
Inkomst per anställd i privat sektor	LND2_9
Oms på arb markn	LND2_10
Total arbetslöshet – i procent.	LNT8
Dimension 3 – Omvärldsutveckling	Använd förkortning
Bruttoinpendning	LND3_12
Bruttoinflytning	LND3_13
Antal boende i familjer med 2 vuxna	LND3_14
Antal gästnätter	LND3_15
Andel sysselsatta inom kultur och idrott	LNT3
Kontrollvariabel	Använd förkortning
Totalbefolkning i LA-regionen	LNLATOTB

Grunddata till Tabell 7-4 – närings och företagsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	11,909	,127	614	93,646	,000	11,659	12,159
LND1_1	-,364	,021	614	-17,505	,000	-,405	-,323
LNT4	,027	,016	614	1,641	,101	-,005	,058
LNT2	,026	,016	614	1,620	,106	-,005	,057
LNT10	,199	,012	614	17,134	,000	,176	,221
LNT7	,041	,007	614	6,027	,000	,027	,054
YEAR=1995	-,133	,007	614	-19,425	,000	-,146	-,119
YEAR=1996	-,085	,007	614	-12,592	,000	-,098	-,0718
YEAR=1997	-,057	,007	614	-8,106	,000	-,070	-,043
YEAR=1998	-,020	,007	614	-3,114	,002	-,033	-,008
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,025	,002	614	12,295	,000	,0208	,029

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM1- Indkomst per capita 16–65 år.

Grunddata till Tabell 7-4 – kompetens, utbildning och arbetsmarknad

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	5,662	,203	614	27,904	,000	5,263	6,060
LNT9	,0134	,005	614	2,641	,008	,003	,023
LND2_8	-,0006613	,010	614	-,064	,949	-,021	,020
LND2_9	,516	,017	614	30,827	,000	,483	,548
LND2_10	,029	,003	614	10,069	,000	,023	,035
LNT8	-,110	,007	614	-15,127	,000	-,124	-,096
YEAR=1995	-,051	,006	614	-8,471	,000	-,063	-,039
YEAR=1996	-,020	,006	614	-3,421	,001	-,031	-,008
YEAR=1997	-,014	,005	614	-2,643	,008	-,025	-,004
YEAR=1998	-,017	,005	614	-3,514	,000	-,027	-,008
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	-,005	,002	614	-3,011	,003	-,008	-,002

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM1- Inkomst per capita 16–65 år.

Grunddata till Tabell 7-4 – omvärldsutveckling. Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	11,164	,064	424	173,926	,000	11,038	11,290
LND3_12	,106	,008	424	13,158	,000	,090	,122
LND3_13	-,120	,015	424	-7,848	,000	-,151	-,090
LND3_14	,064	,012	424	5,124	,000	,039	,088
LND3_15	-,002	,004	424	-,584	,560	-,010	,006
LNT3	-,020	,007	424	-2,910	,004	-,034	-,007
YEAR=1995	-,173	,009	424	-18,980	,000	-,191	-,155
YEAR=1996	-,133	,009	424	-14,506	,000	-,151	-,115
YEAR=1997	-,084	,009	424	-9,406	,000	-,101	-,066
YEAR=1998	-,038	,009	424	-4,261	,000	-,056	-,021
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,007	,003	424	2,045	,041	,000	,014

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM1- Inkomst per capita 16–65 år.

Grunddata till Tabell 7-5 – närings och företagsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-,260	1,441	614	-,180	,857	-3,091	2,571
LND1_1	-,651	,236	614	-2,762	,006	-1,115	-,188
LNT4	,251	,183	614	1,368	,172	-,109	,611
LNT2	,420	,181	614	2,324	,020	,065	,775
LNT10	1,788	,131	614	13,609	,000	1,530	2,046
LNT7	,588	,077	614	7,690	,000	,438	,738
YEAR=1995	,243	,078	614	3,143	,002	,091	,396
YEAR=1996	,213	,077	614	2,783	,006	,063	,364
YEAR=1997	,101	,079	614	1,283	,200	-,054	,257
YEAR=1998	,123	,074	614	1,670	,095	-,022	,269
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,279	,023	614	12,242	,000	,234	,324

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM2 - Sysselsättning (>72000 kr).

Grunddata till Tabell 7-5 – kompetens, utbildning och arbetsmarknad

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-7,898	,499	614	-15,834	,000	-8,878	-6,919
LNT9	-,036	,012	614	-2,885	,004	-,060	-,011
LND2_8	-,007	,025	614	-,273	,785	-,057	,043
LND2_9	,746	,041	614	18,152	,000	,666	,827
LND2_10	1,011	,007	614	143,403	,000	,997	1,025
LNT8	-,148	,018	614	-8,267	,000	-,183	-,113
YEAR=1995	,041	,015	614	2,768	,006	,012	,070
YEAR=1996	,168	,014	614	11,780	,000	,140	,196
YEAR=1997	,019	,013	614	1,426	,154	-,007	,045
YEAR=1998	,018	,012	614	1,461	,144	-,006	,042
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,019	,004	614	4,697	,000	,011	,028

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM2 - Sysselsättning (>72000 kr).

Grunddata till Tabell 7-5 – omvärldsutveckling. Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-,743	,064	424	-11,683	,000	-,868	-,618
LND3_12	,078	,008	424	9,821	,000	,063	,094
LND3_13	-,0170	,015	424	-1,119	,264	-,047	,013
LND3_14	1,003	,012	424	81,394	,000	,978	1,027
LND3_15	,013	,004	424	3,237	,001	,005	,021
LNT3	-,005	,007	424	-,665	,507	-,018	,009
YEAR=1995	-,073	,009	424	-8,092	,000	-,091	-,055
YEAR=1996	-,065	,009	424	-7,110	,000	-,082	-,047
YEAR=1997	-,052	,009	424	-5,883	,000	-,069	-,035
YEAR=1998	-,023	,009	424	-2,635	,009	-,041	-,006
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	-,011	,003	424	-3,325	,001	-,018	-,005

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM2 - Sysselsättning (>72000 kr).

Grunddata till Tabell 7-6 – närings och företagsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-,724	1,431	614	-,506	,613	-3,534	2,085
LND1_1	-,266	,234	614	-1,136	,256	-,726	,194
LNT4	,232	,182	614	1,275	,203	-,125	,589
LNT2	,415	,180	614	2,313	,021	,063	,768
LNT10	1,689	,130	614	12,947	,000	1,433	1,945
LNT7	,573	,076	614	7,548	,000	,424	,722
YEAR=1995	,245	,077	614	3,187	,002	,094	,396
YEAR=1996	,212	,076	614	2,786	,005	,063	,361
YEAR=1997	,104	,078	614	1,331	,184	-,050	,258
YEAR=1998	,122	,073	614	1,668	,096	-,022	,267
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,268	,023	614	11,862	,000	,224	,313

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM3 - Befolkning i åldern 25-64 år.

Grunddata till Tabell 7-6 – kompetens, utbildning och arbetsmarknad

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-5,277	,489	614	-10,783	,000	-6,238	-4,316
LNT9	-,015	,012	614	-1,187	,236	-,039	,0010
LND2_8	,015	,025	614	,611	,541	-,034	,064
LND2_9	,528	,040	614	13,081	,000	,448	,607
LND2_10	,982	,007	614	141,975	,000	,968	,996
LNT8	,009	,018	614	,514	,607	-,025	,044
YEAR=1995	-,012	,015	614	-,856	,392	-,041	,016
YEAR=1996	,116	,014	614	8,266	,000	,088	,143
YEAR=1997	-,009	,013	614	-,721	,471	-,035	,016
YEAR=1998	,014	,012	614	1,190	,234	-,009	,038
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,024	,004	614	5,926	,000	,016	,032

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM3 - Befolkning i åldern 25-64 år.

Grunddata till Tabell 7-6 – omvärldsutveckling. Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-,171	,050	424	-3,438	,001	-,268	-,073
LND3_12	-,001	,006	424	-,214	,831	-,014	,011
LND3_13	,078	,012	424	6,552	,000	,054	,101
LND3_14	,974	,010	424	101,279	,000	,955	,993
LND3_15	,016	,003	424	5,106	,000	,010	,022
LNT3	-,004	,005	424	-,703	,482	-,014	,007
YEAR=1995	-,041	,007	424	-5,758	,000	-,055	-,027
YEAR=1996	-,026	,007	424	-3,675	,000	-,040	-,012
YEAR=1997	-,023	,007	424	-3,393	,001	-,037	-,010
YEAR=1998	-,011	,007	424	-1,537	,125	-,024	,003
YEAR=1999	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	-,020	,003	424	-7,678	,000	-,025	-,015

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM3 - Befolkning i åldern 25-64 år.

Bilaga 5

Grunddata – samband mellan effekt- och målinidikatorer för icke-stödkommuner

Tabeller analog till tabell 7.4–7.6 – För icke-stödkommuner

Förkortningar för variabelbenämningarna använda i tabell 7.4–7.6

Variabelnamn och förkortningar	
Dimension 1 – Närings- och företagsutveckling	Använd förkortning
Andel bidragsberoende 16–65	LND1_1
Andel arbetsföra befolkningen som arbetar inom privat sektor	LNT4
Andel av företagstocken som är ny varje år	LNT2
Andel av företag med mer än fem anst divideret med antal arbetsställen	LNT10
Andel av arbetsföra befolkningen som arbetar inom företagservice	LNT7
Dimension 2 – Kompetens, utbildning och arbetsmarknad	Använd förkortning
Andel av högskoleutbildade i privat sektor	LNT9
Andel behöriga lärare	LND2_8
Inkomst per anställd i privat sektor	LND2_9
Oms på arb markn	LND2_10
Total arbetslöshet – i procent.	LNT8
Dimension 3 – Omvärldsutveckling	Använd förkortning
Bruttoinpending	LND3_12
Bruttoinflytning	LND3_13
Antal boende i familjer med 2 vuxna	LND3_14
Antal gästnätter	LND3_15
Andel sysselsatta inom kultur och idrott	LNT3
Kontrollvariabel	Använd förkortning
Totalbefolkning i LA-regionen	LNLATOTB

Grunddata 1 – Samband inkomst per capita vs. närings och företagsutveckling
Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	12,482	,158	784	79,066	,000	12,172	12,792
LND1_1	-,440	,017	784	-25,404	,000	-,474	-,406
LNT4	,053	,024	784	2,164	,031	,005	,101
LNT2	,119	,016	784	7,294	,000	,087	,150
LNT10	,018	,009	784	2,042	,041	,001	,035
LNT7	,125	,006	784	20,894	,000	,113	,136
[YEAR=1995]	-,124	,006	784	-20,226	,000	-,136	-,112
[YEAR=1996]	-,079	,006	784	-13,127	,000	-,091	-,068
[YEAR=1997]	-,066	,007	784	-9,959	,000	-,079	-,053
[YEAR=1998]	-,014	,006	784	-2,426	,015	-,026	-,003
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,003	,002	784	1,735	,083	-,000	,007

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM1- Inkomst per capita 16-65 år.

Grunddata 2 – Samband inkomst per capita vs. kompetens, utbildning och arbetsmarknad
Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	4,045	,213	783	18,989	,000	3,627	4,463
LNT9	,016	,003	783	4,621	,000	,009	,023
LND2_8	,010	,007	783	1,483	,139	-,003	,024
LND2_9	,661	,017	783	38,704	,000	,627	,694
LND2_10	,001	,002	783	,587	,557	-,003	,005
LNT8	-,139	,005	783	-26,040	,000	-,149	-,128
[YEAR=1995]	-,001	,005	783	-,114	,909	-,010	,009
[YEAR=1996]	,012	,005	783	2,633	,009	,003	,021
[YEAR=1997]	,012	,004	783	2,757	,006	,003	,020
[YEAR=1998]	-,008	,004	783	-2,010	,045	-,015	-,000
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,002	,001	783	1,859	,063	-,000	,004

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM1- Inkomst per capita 16-65 år.

Grunddata 3 – Samband inkomst per capita vs. omvärldsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	Df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	11,672	,106	440	110,027	,000	11,464	11,881
LND3_12	,014	,012	440	1,187	,236	-,009	,037
LND3_13	,024	,024	440	1,008	,314	-,023	,071
LND3_14	-,045	,019	440	-2,336	,020	-,084	-,007
LND3_15	-,002	,008	440	-,250	,803	-,018	,014
LNT3	,022	,010	440	2,279	,023	,003	,041
[YEAR=1995]	-,188	,014	440	-13,207	,000	-,215	-,160
[YEAR=1996]	-,136	,014	440	-9,530	,000	-,165	-,108
[YEAR=1997]	-,100	,014	440	-7,183	,000	-,128	-,073
[YEAR=1998]	-,055	,014	440	-3,904	,000	-,082	-,027
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,032	,004	440	8,022	,000	,024	,040

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM1 - Inkomst per capita 16–65 år.

Grunddata 4 – Samband sysselsättning vs. närings och företagsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	6,105	1,755	784	3,479	,001	2,660	9,550
LND1_1	,253	,193	784	1,314	,189	-,125	,631
LNT4	-1,341	,272	784	-4,933	,000	-1,875	-,807
LNT2	,170	,181	784	,938	,348	-,185	,524
LNT10	1,574	,098	784	16,043	,000	1,382	1,767
LNT7	,906	,066	784	13,659	,000	,776	1,036
[YEAR=1995]	,061	,068	784	,894	,372	-,073	,195
[YEAR=1996]	,039	,067	784	,575	,565	-,093	,171
[YEAR=1997]	,027	,074	784	,361	,718	-,118	,171
[YEAR=1998]	,075	,065	784	1,147	,252	-,053	,204
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,126	,021	784	5,945	,000	,084	,167

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM2 - Sysselsättning (>72000 kr).

Grunddata 5 – Samband sysselsättning vs. kompetens, utbildning och arbetsmarknad

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	Df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-4,369	,556	783	-7,865	,000	-5,459	-3,279
LNT9	-,080	,009	783	-8,960	,000	-,098	-,063
LND2_8	,086	,018	783	4,686	,000	,050	,122
LND2_9	,478	,045	783	10,743	,000	,391	,566
LND2_10	,973	,005	783	197,135	,000	,964	,983
LNT8	-,106	,014	783	-7,617	,000	-,133	-,078
[YEAR=1995]	,038	,013	783	3,025	,003	,013	,063
[YEAR=1996]	,132	,012	783	11,124	,000	,109	,155
[YEAR=1997]	-,001	,011	783	-,062	,951	-,022	,021
[YEAR=1998]	,0130820	,010	783	1,299	,194	-,007	,033
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	-,020	,003	783	-7,130	,000	-,026	-,014

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM2 - Sysselsättning (>72000 kr).

Grunddata 6 – Samband sysselsättning vs. omvärldsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-,505	,073	440	-6,929	,000	-,648	-,362
LND3_12	,051	,008	440	6,375	,000	,035	,067
LND3_13	,092	,016	440	5,657	,000	,060	,125
LND3_14	,890	,013	440	66,632	,000	,864	,917
LND3_15	,015	,006	440	2,737	,006	,004	,026
LNT3	-,017	,007	440	-2,638	,009	-,030	-,004
[YEAR=1995]	-,070	,010	440	-7,209	,000	-,090	-,051
[YEAR=1996]	-,052	,010	440	-5,333	,000	-,072	-,033
[YEAR=1997]	-,048	,010	440	-4,993	,000	-,067	-,029
[YEAR=1998]	-,026	,010	440	-2,741	,006	-,045	-,007
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,010	,003	440	3,721	,000	,005	,016

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM2 - Sysselsättning (>72000 kr).

Grunddata 7 – Samband befolkning i åldern 25–64 år vs. närings och företagsutveckling
Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	5,422	1,761	784	3,080	,002	1,966	8,878
LND1_1	,549	,193	784	2,844	,005	,170	,928
LNT4	-1,336	,273	784	-4,898	,000	-1,871	-,800
LNT2	,169	,181	784	,931	,352	-,187	,525
LNT10	1,552	,098	784	15,759	,000	1,358	1,745
LNT7	,899	,067	784	13,514	,000	,768	1,030
[YEAR=1995]	,065	,068	784	,954	,340	-,069	,200
[YEAR=1996]	,042	,068	784	,618	,537	-,091	,174
[YEAR=1997]	,033	,074	784	,451	,652	-,112	,178
[YEAR=1998]	,079	,066	784	1,203	,229	-,050	,208
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,130	,021	784	6,137	,000	,089	,172

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM3 - Befolkning i åldern 25–64 år.

Grunddata 8 – Samband befolkningen i åldern 25–64 år vs. kompetens, utbildning och arbetsmarknad

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-2,732	,512	783	-5,341	,000	-3,737	-1,728
LNT9	-,053	,008	783	-6,382	,000	-,069	-,036
LND2_8	,064	,017	783	3,752	,000	,030	,097
LND2_9	,343	,041	783	8,371	,000	,263	,424
LND2_10	,967	,005	783	212,800	,000	,958	,976
LNT8	,040	,013	783	3,131	,002	,015	,065
[YEAR=1995]	-,018	,012	783	-1,565	,118	-,041	,005
[YEAR=1996]	,081	,011	783	7,391	,000	,059	,102
[YEAR=1997]	-,032	,010	783	-3,164	,002	-,052	-,012
[YEAR=1998]	,008	,009	783	,842	,400	-,010	,026
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	-,014	,003	783	-5,302	,000	-,019	-,009

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM3 - Befolkning i åldern 25–64 år.

Grunddata 9 – Samband befolkning i åldern 25–64 år vs. omvärldsutveckling

Estimates of Fixed Effects(b)

Parameter	Estimate	Std. Error	df	t	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	-,302	,053	440	-5,724	,000	-,405	-,198
LND3_12	,050	,006	440	8,639	,000	,039	,062
LND3_13	,119	,012	440	10,022	,000	,095	,142
LND3_14	,881	,010	440	91,107	,000	,862	,900
LND3_15	,015	,004	440	3,730	,000	,007	,023
LNT3	-,019	,005	440	-3,945	,000	-,028	-,009
[YEAR=1995]	-,037	,007	440	-5,216	,000	-,051	-,023
[YEAR=1996]	-,021	,007	440	-2,977	,003	-,035	-,007
[YEAR=1997]	-,019	,007	440	-2,679	,008	-,032	-,005
[YEAR=1998]	-,007	,007	440	-,967	,334	-,020	,007
[YEAR=1999]	0(a)	0	.	.	.	.	.
LNLATOTB	,006	,002	440	3,122	,002	,002	,010

a This parameter is set to zero because it is redundant.

b Dependent Variable: lnM3 - Befolkning i åldern 25–64 år

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

