

Arbetsrapport

R2004:014

En samlad tillväxtpolitik?

Jon Pierre

En samlad tillväxtpolitik?

Jon Pierre
Institutionen för statsvetenskap
Göteborgs universitet
Box 711
405 30 GÖTEBORG
Tel. 031-773 12 46
jon.pierre@pol.gu.se

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
ITPS, Stockholm, september 2004

För ytterligare information kontakta: Anders Östhol
Telefon: 08-456 67 44
E-post: anders.osthol@itps.se

Förord

Föreliggande uppsats har kommit till inom ramen för ett projekt om tillväxtpolitikens förutsättningar. Uppsatsen är skriven av professor Jon Pierre, forskare i Statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Analysen inriktar sig på tillväxtpolitikens förankring inom Regeringskansliet och andra myndigheter. Inte minst hamnar samspelet och ansvaret mellan ämbetsverken och den centrala regeringen i centrum.

Uppsatsen ger ett spännande underlag för en mer genomgripande diskussion om tillväxtpolitikens förutsättningar. Ett första utkast har behandlats på ett Dialogseminarium på ITPS den 29/9. Ett tack riktas till alla seminariedeltagare. Slutsatserna är författarens egna.

Synpunkter tas tacksamt emot för en vidareutveckling av analysen. Vänd er till Anders Östhol, projektledare, ITPS.

Suzanne Håkansson
Enhetschef

Innehåll

1	Inledning	7
2	Svensk tillväxtpolitik under 1990-talet	9
3	Tillväxtpolitiken idag	13
3.1	Huvudpunkter	13
4	Förhållandet stat – region – kommun	19
5	Departement och myndigheter	23
6	Vilken typ av tillväxtpolitik?	25
7	Sammanfattning och avslutande diskussion	27
8	Referenser	31
9	Intervjuer	33

1 Inledning

I Sverige har tillväxtpolitikens mål, instrument och institutionell förankring genomgått genomgripande förändringar under de två senaste decennierna. Idag förefaller tillväxtpolitiken befinna sig i en fas, där tillväxt som politiskt mål är högprioriterat men där det finns olika uppfattningar om vad som bör ingå i tillväxtpolitiken. Det förefaller också som om den successivt vidgade definitionen av tillväxtpolitikens mål och medel har lett till att Regeringskansliets insatser för att bidra till detta mål är mindre samordnade än tidigare. Förändringen under 1990-talet, från en högskattepolitik och en måttligt interventionistisk industripolitik mot en skattesänkingspolitik och en mer marknadskonform näringspolitik, har förändrat grunden för tillväxtpolitiken. Under 1990-talet har denna politik fått som ledmotiv att staten bör undanröja hinder för ekonomisk tillväxt, inklusive en översyn av regelverket för små- och medelstora företag. Skillnaden mellan denna nya tillväxtpolitik och den bukett av industripolitiska och skattepolitiska åtgärder som, tillsammans med en aktiv närings- och regionalpolitik tidigare utgjorde grunden för de tillväxtbefrämjande åtgärderna, är påtaglig.

Tillväxtpolitiken har alltså under de senaste åren fått ett alltmer vidgat fokus. Idag diskuteras t.ex. företagsbeskattning, förmögenhetsskatt, miljöpolitik, småföretagsstöd, integration och högre utbildning allt oftare utifrån ett tillväxtperspektiv. Men denna breddning av tillväxtpolitiken kan, något paradoxalt, leda till en försvagning av politiken eftersom insatserna sprids ut över många sektorer. *Om allting är tillväxtpolitik kanske det är ingenting*, för att travestera den amerikanske statsvetaren Aaron Wildavsky. För att bli effektiv måste tillväxtpolitiken ha en tydlig sammanhållning och samordning av olika insatser, även om dessa insatser sker inom skilda policyområden. Om tillväxtpolitiken inte är samlad – med vilket vi menar att den är samordnad och med sådant huvudmannskap att risken att olika tillväxtpolitiska åtgärder stör eller till och med motverkar varandra – och effekterna av olika program och åtgärder försvagas. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att idag göra en fördjupad studie av den svenska tillväxtpolitikens inriktning, organisation och institutionella förankring.

Breddningen av tillväxtpolitiken, både vad det avser dess substantiella innehåll som dess institutionella förankring, reser frågor om politikens samordning. Drar alla krafter åt samma håll, gör alla aktörer samma prioriteringar, blir tillväxt en etikett att sätta på gamla förslag för att stärka deras chanser till ekonomiskt stöd? Den moderna statens policy-kapacitet tycks ligga alltmer i dess förmåga att samordna sina egna insatser (Painter och Pierre, 2004). Ramen för uppsatsen är att betrakta samordningen av tillväxtpolitiken som ett *governance*-problem, d.v.s. en process varigenom aktörer med lägre eller högre grad av autonomi i förhållande till varandra samlas bakom ett gemensamt, kollektivt mål (Pierre och Peters, 2000).

De aspekter av tillväxtpolitiken som kommer att undersökas närmare är **för det första:**

- Vilken politisk, ekonomisk och institutionell teori eller doktrin bygger dagens tillväxtpolitik på?
- Vilka är tillväxtpolitikens huvudsakliga mål och instrument?
- Vilken roll utpekar tillväxtpolitiken för den offentliga sektorn?

För det andra:

- Kan vi idag tala om en samlad svensk tillväxtpolitik?
- Vilka är dess huvudpunkter?
- Vilken institutionell förankring har den?
- Är tillväxtpolitiken samlad till få organ och organiserat i ett tydligt program, eller är den spridd över ett flertal organ utan ett samordnat program?

Uppsatsen är i allt väsentligt strukturerad efter dessa teman.

2 Svensk tillväxtpolitik under 1990-talet

I början av 1990-talet skedde, i all tysthet, en grundläggande omsvängning i tillväxtpolitiken. Fram till 1900-talets början hade tillväxtpolitiken utgått från Keynes doktrin som satte statens stabiliserande och konjunkturutjämnande roll främst. Enligt denna doktrin hade staten en stor och central roll att spela. Makroekonomiska instrument skulle användas för att genom efterfrågestyrning balansera fluktuationer i konjunkturcykeln. I lågkonjunkturer skulle staten genom strategiska offentliga investeringar – inte minst inom bostadsmarknaden där investeringar antogs ha den största multiplikatoreffekten – och möjlighet att genom ökat penningflöde stimulera ekonomin.

Tillväxtpolitiken var redan då en heterogen policysektor, men utgick i stora drag från denna Keynesinspirerade doktrin om statens roll i tillväxtprocessen. Riskkapitalförsörjning är ett exempel på hur tillväxtåtgärderna designades före 1990. Under det sena 1960-talet och tidiga 1970-talet (d.v.s. innan det kraftiga konjunkturfallet 1974–75) gjordes bedömningen att riskkapitalförsörjning var ett påtagligt hinder för ekonomisk utveckling. Problemet definierades som ett marknadsmisslyckande; affärsbankerna ansågs alltför riskobenägna, och statens uppgift blev att tillhandahålla riskkapital på mer generösa villkor än vad de privata kreditinstitutionerna var villiga att erbjuda. Med olika typer av garantisystem kom Sverige att utveckla ett system för riskkapitalförsörjning som kan kallas ”risksocialisering” (se Krauss och Pierre, 1993).

Dessa tillväxtpolitiska insatser – liksom den statliga näringspolitiken i sin helhet – har beskrivits som ”marknadskonforma”; de syftade inte till att störa marknaden utan snarare till att öka dess effektivitet (se t.ex. Eliasson, 1984; Weaver, 1985). Man skulle kunna anta att varje form av politisk styrning lägger hämsko på ekonomisk tillväxt, men som en omfattande internationell forskning visat så är det snarare så att hög och uthållig tillväxt är resultatet av en positiv, ofta institutionaliserad synergi mellan politik och marknad (se t.ex. Kenworthy, 1995; North, 1990). Tillväxt, enligt denna forskning, kräver såväl konkurrens som samarbete, och *”cooperative behavior is largely a product of institutional structure”* (Kenworthy, 1995:192). Stater kan alltså – som ett av flera tillväxtpolitiska instrument – söka skapa sådana institutionella arrangemang som främjar samarbete.

Den Keynesianska typen av tillväxtpolitik dominerade under stora delar av efterkrigstiden. Ännu i den tillväxtproposition som regeringen lämnade till riksdagen i februari 1991 (prop. 1990/91:87) understryks att politiken syftar till att underlätta arbetslivets förnyelse. Man diskuterar också ”stabiliseringsåtgärder”, liksom betydelsen av offentliga satsningar på infrastruktur och högre utbildning. Tillväxtpolitiken motiveras alltså inte sällan av vad man ser som marknadsmisslyckanden. Närings- och tillväxtpolitikens uppgift blir att korrigera dessa misslyckanden.

Denna tillväxtpolitiska doktrin övergavs i väsentliga delar i början av 1990-talet. När den borgerliga regeringen tillträdde hösten 1991 menade man i regeringsförklaringen att näringspolitikens primära uppgift är att ”undanröja hinder för tillväxt”. Denna formulering har sedan blivit något av ett tillväxtpolitiskt mantra under 1990- och 2000-talet. Brytningen med den tidigare typen av tillväxtpolitik är tydlig. Man ställer sig tveksam till vilken aktiv roll staten kan spela för att stärka den ekonomiska utvecklingen, och menar att den viktigaste roll politiken kan fylla är att undanröja hinder för de tillväxtskapande krafterna. Dessa hinder antogs i hög grad utgöras av offentliga regler avseende små- och nyföretagande och politiken fick därför en ny riktning, in i Regeringskansliet. Om tillväxtpolitiken tidigare motiverats av marknadsmisslyckanden, syftade nu politiken till att lösa politikmisslyckanden.

Det tillväxtpolitiska arbetet under 1990-talets första år komplicerades av två faktorer, varav en temporär och en mer långsiktig. Den statliga finanskrisen under hösten 1992, som i sig själv i hög grad var en konsekvens av en bubbeekonomi i den svenska ekonomin, inte minst fastighetssektorn, hade mycket stora negativa effekter på den svenska budgetpolitiken. Tillväxten under 1990-talets första hälft var påtagligt låg, delvis till följd av finanskrisen med åtföljande konsekvenser på sysselsättning och inflation.

Den mer långsiktiga tillväxtpolitiska utmaningen som började framträda i början av 1990-talet var globaliseringen. Det är förstås omöjligt att ange något specifikt datum då globaliseringen infann sig för det svenska näringslivets räkning. Svensk industri, framför allt storföretagen, har alltid varit exportberoende och har lärt sig att anpassa sig till prisnivåer på internationella marknader. Men globalisering definierad som den typ av internationell ekonomi som uppstått i kölvattnet på avregleringarna av kapital- och finansmarknaderna kan för svenskt vidkommande dateras till det tidiga 1990-talet. Globaliseringen skapade möjligen en osäkerhet om var Sveriges långsiktiga konkurrensfördel låg, och om förmågan att anpassa sig till den nya konkurrenssituation som globaliseringen medfört. Det svenska löneläget och sociala avgifterna har inneburit att svenska företag långsiktigt inte kan konkurrera i arbetskraftsintensiva sektorer som tillverkningsindustri. Konkurrensfördelen ligger snarare i kunskapsintensiva verksamheter som FoU och produktutveckling.

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

Detta innebär att tillväxtpolitiken blir en sammanvävning av flera olika politikområden, främst utbildnings- och forskningspolitik, arbetsmarknadspolitik, infrastrukturfrågor och stöd till innovationsprocesser. Det ställer i sin tur höga krav på politisk och administrativ samordning.

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

En annan angelägen fråga avser den institutionella kapaciteten för att bedriva tillväxtpolitik. Denna politik faller idag inom ett stort antal olika områden på olika ansvarsnivåer, som vi ska se längre fram i denna uppsats. Behovet av samordning är påtagligt. Dessutom kommer tillväxtpolitiken framgent sannolikt att i allt högre utsträckning få karaktären av riktade, selektiva åtgärder för att statsmakterna ska få högre utväxling på investerade resurser. Sådan politik kräver en högre grad av insatser jämfört med en generell politik.

3 Tillväxtpolitiken idag

Den huvudfråga som diskuteras i den här uppsatsen är i vilken utsträckning vi kan tala om en samlad tillväxtpolitik idag. Vi har tidigare diskuterat den mångfald av politiska och administrativa åtgärder som implementeras för att stärka tillväxten. Men vi vet inte mycket om i vilken utsträckning dessa åtgärder drar åt samma håll eller om de t.o.m. kan motverka varandras syften. Det är alltså begreppet ”samlad” som är centralt. Med ”samlad tillväxtpolitik” bör avses en politik som kännetecknas av tre egenskaper.

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

Har tillväxtpolitiken en tydlig policy, ett tydligt huvudmannaskap och tydliga samordningsmekanismer? Kan vi tala om en ”samlad tillväxtpolitik”?

3.1 Huvudpunkter

Vilka är tillväxtpolitikens främsta mål och medel? Vilka organ har det övergripande ansvaret för tillväxtpolitiken? När man diskuterar tillväxtpolitikens förankring är det viktigt att göra en distinktion mellan myndigheter (departement, myndigheter) vars verksamhet direkt eller indirekt främjar ekonomisk tillväxt å ena sidan, och de organ som direkt är en del av tillväxtpolitiken å den andra. De organ som är direkt involverade i tillväxtpolitiken är t.ex. Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Nutek och VINNOVA; deras program, beslut och åtgärder syftar direkt till att stärka tillväxten. Andra myndigheter – t.ex. Socialdepartementet, Högskoleverket, Kommerskollegium och Migrationsverket – bedriver verksamheter som indirekt påverkar tillväxten, men det är inte alls lika självklart att de är en del av tillväxtpolitiken.

Distinktionen mellan dessa två typer av organ är inte enbart akademisk; organ av det första slaget är de som driver tillväxtpolitiken genom att definiera dessa mål och instrument. Den andra typen av organ är mottagare av dessa signaler och implementerar dem inom ramen för sin verksamhet. För den senare typen av organ

blir tillväxtmålen något som introduceras i en verksamhet som bedrivs utifrån andra målsättningar. När myndigheter som t.ex. Tullverket ska börja ”tänka tillväxt” kräver det större intellektuell omställning jämfört med vad samma direktiv skulle innebära för VINNOVA.

Det finns idag inte konsensus om vilka politiska mål eller aktörer som ingår i, eller borde ingå i, tillväxtpolitiken. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet står för en syn på tillväxt som betonar inte bara ekonomisk utveckling utan också en miljömässigt hållbar utveckling, regional balans och integration. I de ”tillväxtsamtal” som regeringen hade med företrädare för näringslivet, kommuner, lands-ting och fackliga organisationer under hösten 2003 och början av 2004 var det framför allt fyra teman som diskuterades: integration, etik, ohälsa och skatter (intervju Emma Lennartsson). Det bygger på en bred definition av tillväxt och tillväxtpolitik. Samtidigt finns det säkert de som vill inkludera infrastruktur, innovationsbefrämjande åtgärder, högre utbildning och forskning, strukturomvandling och sunda offentliga finanser som komponenter i tillväxtpolitiken. Dessa områden betonas både i regeringsförklaringen från september 2003 och i den finansplan som regeringen lade fram våren 2004 (prop. 2003/04:100). Dessutom inkluderas i dessa dokument längre avsnitt om ohälsa och arbetslöshet, som dels är kostbara för den offentliga sektorn och dels innebär att ett stort antal individer inte deltar i arbetsmarknadens tillväxtskapande process. Rent generellt brukar innehållet i övergripande policy-dokument vara en återspeglning av preferenserna bland de aktörer som står bakom policyn, och det kan finnas anledning att tro att den socialdemokratiska regeringens ganska breda definition av tillväxtbegreppet är influerad av samarbetspartierna i riksdagen.

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

Tillväxtpolitikens huvudsakliga medel (utan att rangordna) är:

- **Infrastrukturell modernisering.** Cirka 130 miljarder satsas mellan 2003 och 2015 på olika typer av infrastrukturella projekt
- **Fler individer i arbete** genom olika projekt syftande till att korta ner sjuk-skrivningstiden
- **Utbildning och forskning.** Sveriges konkurrensfördel ligger i kunskapsintensiva sektorer och för att denna konkurrensfördel ska konsolideras och exploateras krävs stora satsningar på högre utbildning och forskning

- **Innovation och strategiskt företagsstöd.** Steget från forskning via prototyper till massproduktion underlättas genom stöd till utveckling av innovationssystem, såddfinansiering och liknande strategiskt, framtidsorienterat företagsstöd. Under hösten 2004 inrättade regeringen ett Innovationspolitiskt råd för att samordna insatserna på detta område.
- **Miljöteknik.** Så gott som samtliga moderna industristater eftersträvar en tillväxt som förenar ekonomisk utveckling med starka miljökrav. Detta skapar en marknad för processer och tekniker som möjliggör en hållbar ekonomisk utveckling.
- **Välfärd.** Tillväxten ska vara såväl miljömässigt som socialt hållbar. Välfärdsprogram är en grund för tillväxt, ”trygghet och utveckling är varandras förutsättningar” (prop. 2003/04:100, sid. 22).
- **Regelförenkling och förbättrad företagservice.** Framför allt inom Näringsdepartementet och Nutek bedrivs idag ett relativt omfattande arbete för att förbättra offentliga myndigheters service till företag.

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

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

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

Bedömningarna av i vilken grad Sverige har en "samlad" tillväxtpolitik går isär. Näringslivsföreträdare hävdar att det "definitivt inte finns en samlad tillväxtpolitik" (intervju Stefan Fölster).

Personer inom Regeringskansliet menar överlag att det finns en någorlunda sammanhållen tillväxtpolitik, men att denna politik är utspridd över flera departement och myndigheter. Inom Finansdepartementet ger man till viss del Fölster rätt i kritiken mot den inte tillräckligt samlade tillväxtpolitiken; samordningen skulle kunna bli bättre. Samtidigt betonas att det övergripande ansvaret för tillväxtpolitiken ligger hos Finansdepartementet. Detta departement ansvarar för statsbudgeten, som är det mest centrala samordnande instrumentet inom Regeringskansliet. Finansdepartementet handlägger också frågor inom skattepolitiken och den ekonomiska politiken. För konkreta förslag för ökad tillväxt finns det samordningsmekanismer inom Regeringskansliet, men man har inte skapat några särskilda samordningsinstrument för den tillväxtpolitik som bedrivs idag (intervju Ulf Bengtsson). Dessa frågor återkommer längre fram.

Även i myndighetsledet är uppfattningen att det inte går att tala om att Sverige idag har en samlad tillväxtpolitik (intervjuer Per Eriksson, Sune Halvarsson). I en gemensam rapport från Nutek, ISA och VINNOVA (Nutek, 2004a) kritiserar de tre myndigheterna tillväxtpolitiken. Politiken anses vara alltför generell; den är i hög grad inriktad på makroekonomiska faktorer som t.ex. skatter, och ägnar för lite uppmärksamhet åt att förbättra förutsättningarna för privata företag. Enligt rapporten borde tillväxtpolitiken ta sin utgångspunkt i företagen och de problem man där står inför. Som ett exempel på den roll tillväxtpolitiken borde spela lyfter man fram finansiering av utvecklingsprojekt. Marknaden har visat sig ovillig eller oförmögen att lösa detta problem, och ifrån Nuteks sida skulle man gärna se att staten tog ett större ansvar för sådan finansiering (intervju Sune Halvarsson).

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

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

Nutek, ISA och VINNOVA kritiserar i sin rapport tillväxtpolitiken för att försumma den viktiga omständigheten att tillväxt skapas av privata, växande företag. Den offentliga politiken borde i betydligt högre grad syfta till att skapa gynnsamma betingelser för företag och nyföretagande. En mer fokuserad tillväxtpolitik som primärt syftar till att stärka de tillväxtskapande processerna i samhället efterlyses.

4 Förhållandet stat – region – kommun

Kopplingen mellan institutionella arrangemang och offentlig politik är ett ledande statsvetenskapligt forskningsområde. Institutionella förändringar möjliggör en förändring av politikens form och innehåll och skapar incitament för förändrat politiskt och socialt beteende. En offentlig politik som syftar till lika standard i alla delar av landet förutsätter en centraliserad ordning, medan decentralisering möjliggör en mer lokalt anpassad politik. Kopplingen mellan institutionalisering och politik visar sig vara mycket tydlig på tillväxtpolitikens område.

Den svenska politisk–ekonomiska kartan, och därmed också tillväxtpolitikens bredd och djup, har successivt förändrats över de senaste tjugo åren. Under 1980-talet expanderade kommunerna snabbt sitt näringslivsarbete, och kommunal näringspolitik var under några år ett livligt debatterat fenomen (se Pierre, 1992). Från statsmakternas sida bevittnade man först detta framväxande kommunala intresse för näringsfrågorna med viss yrvakenhet, för att senare förhålla sig mer kritisk till denna verksamhet. En återkommande kritik från statliga myndigheter har tagit fasta på att kommunala insatser på näringslivsutvecklingens område kan fördröja en strukturomvandling som på nationell nivå uppfattas som nödvändig för att skapa långsiktig internationell konkurrenskraft. I den näringspolitiska proposition som regeringen lämnade till riksdagen i februari 1991 (prop.1990/91:107) bejakas tydligt den industriella strukturomvandlingen. Sådan omvandling ses som helt nödvändig för långsiktig ekonomisk tillväxt, och regeringen söker därför på olika sätt underlätta omvandlingsprocessen. Insatser av kommunala aktörer som bromsar förändringsprocessen kritiserar inte öppet, men andemeningen är alldeles tydlig; man ser inte särskilt positivt på kommunala åtgärder som direkt eller indirekt stödjer företag i kris och därmed fördröjer strukturomvandlingen. Ett politiskt och administrativt beteende som kan uppfattas som rationellt på lokal nivå ansågs således få irrationella konsekvenser på nationell nivå. Samtidigt var det kommunala näringslivsarbetet ett område som inte reglerades av några särskilda statliga regler, annat än att kommunala åtgärder inte fick vara selektiva till sin karaktär och att direkt kontant stöd till enskilda företag inte får utgå.

Det ökade kommunala engagemanget på näringspolitikens område var emellertid bara en stilla generalrepetition av vad som skulle följa under 1990-talet, när försöksverksamheterna med regionala institutionella förändringar och regionala tillväxtavtal drogs igång. Dessa försöksverksamheter syftade till att göra utvecklingspolitiken mer förankrad i regionen. Detta genom att merparten av utvecklingsarbetet flyttas från länsstyrelsen till att ligga under ett direktvalt regionparlament (alternativt under en beslutande församling för ett regionalt kommunalförbund), dels genom att initiera en process som syftade till att utveckla regionala tillväxtavtal (se vidare Niklasson, 2004). Sammantagna har dessa processer lett till att inomregionala nätverk stärkts och att regionerna som helhet blivit starkare påtryckningsaktörer mot centrala statliga myndigheter.

På regional nivå finns en stark tilltro till att tillväxt i mångt och mycket är en regional eller lokal, och inte nationell, process. ”Tillväxten skulle gynnas om de privata och offentliga besluten över tillväxten i högre utsträckning än idag sker där tillväxten produceras. På detta område måste den offentliga sektorn ta ett initiativ i form av ytterligare maktdecentralisering”, skriver Västsvenska Handelskammarens VD Anders Källström i en nyligen utgiven skrift (Källström, 2004:6). Källström menar att tillväxt i mycket hög grad skapas i en dialog mellan offentlig sektor och näringsliv, där den offentliga sektorns uppgift bl.a. är att underlätta kompetensförsörjning genom utbildning och forskning. För att den offentliga sektorn ska kunna spela en sådan kompetensförsörjande roll förutsätts nära kontakt med näringslivet så att de kompetensbehov som finns där kan tillgodoses. Denna ”regionala logik” för tillväxtskapande, menar Källström, förutsätter dels större satsningar på undervisning och forskning, dels att den offentliga sektorn kan anpassa sin service efter lokala och regionala behov.

Näringslivsföreträdare understryker betydelsen av regioners och kommuners handlande för tillväxtprocessen. Kommunerna anses vara nästan lika viktiga för företagen som staten. Det är på den kommunala nivån som många av de lagar som direkt påverkar de privata företagen implementeras, och det är därför på denna nivå som samspelet mellan privat och offentlig verksamhet äger rum. Man nämner framför allt miljöbalken och jämställdhetslagen som exempel på lagar som komplicerar företagens verksamhet, inte så mycket på grund av de krav de ställer på företagen utan på grund av att dessa lagar behandlar alla företag, stora som små, på samma sätt och ställer samma krav.

Den kommunala nivån är också oerhört viktig för näringslivet, eftersom mycket av den offentliga service de efterfrågar produceras här. Korrekt regeltillämpning, snabba och tydliga beslut och korta handläggningstider ”kan innebära skillnaden mellan liv och död för ett företag” (intervju Stefan Fölster).

Tillväxtpolitiken har således en tydlig institutionell dimension, men det råder delade meningar om hur denna dimension ska utformas. På regional nivå framhålls närhet och regionala nätverk som oerhört betydelsefulla för tillväxten. På central nivå understryks att tillväxtpolitiken i allt väsentligt är en nationell angelägenhet, och vill därför se att statens politik förs ut till regionerna och kommunerna. Länsstyrelserna bör främst ses som regionala företrädare för regeringen och inte – som det ibland kan upplevas – företrädare för regionen inför statsmakterna (intervju Christer Petersson). Det understryks att den regionala nivån lyfts fram väldigt tydligt i form av regionala tillväxtprogram och tillväxtavtal, och att man arbetat för att utveckla regionala partnerskap, men man vill alltså också stärka den nationella politikens närvaro i regionerna. Sannolikt kommer denna debatt att intensifieras under de kommande åren, eftersom ansvarskommittén ska utreda dessa frågor.

Ett påtagligt problem i sammanhanget är hur samordningen ska förbättras av statliga åtgärder på den regionala nivån. Länsstyrelsernas uppdrag definieras i hög grad geografiskt; de ska implementera regeringens politik på länsnivå. Men den statliga regionala förvaltningen uppfattas ofta som påtagligt sektoriserad.

Skilda huvudmannaskap gör också att länsstyrelsen får problem med samverkan med regionala aktörer. Resultatet blir att regional tillväxtdynamik inte integreras med olika statliga stödåtgärder (Nutek 2003).

Försök har gjorts att utvärdera både den kommunala näringspolitikens effekter (se Pierre, 1996) och effekterna av de nya regionerna på tillväxten (Pierre och Schütt, 2004). För båda typerna av utvärderingar finns en påtaglig svårighet i att värdera insatsernas betydelse, eftersom utvärderaren inte kan ”konstanthålla” andra betydelsefulla variabler. Vi kan idag se exempel på näringslivsmässigt sett framgångsrika kommuner som bedriver ett mycket måttligt näringslivsarbete, liksom vi kan finna många problemkommuner där bedrivs ett omfattande sådant arbete.

Bedömningarna av regionernas utvecklingspolitik måste bli av insatsutvärderande slag istället för effektutvärderande eftersom dessa organ varit verksamma under kort tid.

Under det tidiga 2000-talet tyder mycket på att de kommunala och regionala nivåerna konvergerar vad det gäller deras utvecklingspolitik. De näringsmässiga utmaningar man ställs inför definieras allt oftare som regionala problem, inte lokala. Dessutom har regionreformer och EU:s strukturfonder påtagligt drivit fram ett regional utvecklingspolitiskt tänkesätt.

Regionerna – om vi koncentrerar oss på de regioner som ingår i försöksverksamheten som drogs igång 1998 – ägnade sina första år till att genomföra arbetet med tillväxtavtalen. Med detta arbete nu slutfört har Västra Götalandsregionen gått in i en andra fas i det utvecklingspolitiska arbetet. I denna fas ska arbetet bli mer operativt och åtgärderna mer selektiva. Därmed bör vi också förvänta oss en högre utväxling på investerat kapital och, på sikt, en starkare ekonomisk tillväxt.

5 Departement och myndigheter

Förhållandet mellan centralmakten å ena sidan och kommuner och regioner å den andra kan ses som en vertikal dimension. Det finns också en horisontell dimension, som är av betydelse för att förstå tillväxtpolitiken – förhållandet mellan departement och myndigheter. Ett antal myndigheter är idag – direkt eller indirekt – involverade i tillväxtpolitiken. Ser vi först till Regeringskansliet är det av naturliga skäl Näringsdepartementet och Finansdepartementet, som är de huvudsakliga aktörerna. Men man kan också se Socialdepartementet (ohälsofrågor, social välfärd) och Justitiedepartementet (lagstiftning) som delaktiga i tillväxtpolitiken. Stefan Fölster, chefsekonom på Svenskt Näringsliv, menar – intressant nog – att Finans- och Justitiedepartementen är de viktigaste departementen inom tillväxtpolitiken (intervju Stefan Fölster).

Tillväxtpolitiken i sina övergripande delar samordnas av Finansdepartementet, medan implementeringen av olika tillväxtpolitiska program implementeras av fackdepartementen (intervju Ulf Bengtsson). Bland fackdepartementen är det, som nämnts tidigare, framför allt Näringsdepartementet som driver tillväxtpolitiken. Den departementsreform 1999 som skapade det nya ”superdepartementet” Näringsdepartementet innebar att arbetsmarknads-, kommunikations- samt delar av inrikesdepartementen slogs ihop med Näringsdepartementet. Denna reform gav förutsättningarna för en samlad tillväxtpolitik; inom det nya departementets ram kunde regelförenkling och strategiskt företagsstöd samordnas med integration och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se Ds 1999:32).

En väsentlig fråga är i vilken utsträckning näringspolitikens omläggning kring 1990 förändrat arbetsfördelningen mellan departement och myndigheter. Myndigheter som i första hand Nutek och VINNOVA arbetar under ökande självständighet och med stort entreprenörskap inom sina respektive arbetsområden. Nutek verkställer uppdrag från Regeringskansliet, men bestämmer också själv stora delar av sin verksamhet.

En viktigare observation är att graden av samordning – såväl i termer av att formulera policy som i det operativa arbetet – är avsevärt högre på myndighetsnivå än på departementsnivå. VINNOVA och Nutek, men också ISA, har idag ett starkt nätverk och det förefaller finnas en hög grad av samsyn mellan dessa tre myndigheter avseende statens roll för ekonomisk utveckling och tillväxt, behovet av och inriktningen på en tydlig policy samt operativa strategier. I *Vår syn på tillväxt*, en rapport som publicerades 2004 av Nutek, ISA och VINNOVA, presenterar de tre myndigheterna en gemensam programplattform för tillväxtpolitiken (Nutek, 2004a). Och i *Näringspolitik för en hållbar ekonomisk tillväxt* (Nutek, 2004b) formulerar Nutek en policy i sex punkter för att stärka tillväxten. Detta signalerar en tydlig tillbakagång till den tidigare pro-aktiva statens roll för ekonomisk utveckling. En sådan roll förutsätter en samlad tillväxtstrategi.

Skillnaderna mellan departementen och andra myndigheter är påtagliga. Personer med inblick i departementsarbetet menar att utrymmet för att ”tänka stort” är mycket begränsat. Regeringskansliet är i första hand upptagen med den politiska processen, med att förhålla sig till media, förhandla med andra departement och arbeta med dagsaktuella frågor. Andra myndigheter är betydligt mer skyddade från medial uppmärksamhet och arbetar med en mycket snävare definierad grupp av frågor. Förutsättningarna för långsiktigt och koordinerat handlande är därför avsevärt bättre hos myndigheterna än inom Regeringskansliet.

Den något märkliga slutsatsen är alltså att policyarbete idag bedrivs i högre grad i myndighetsledet än inom Regeringskansliet, och att den tillväxtpolitik som förordas av myndigheterna i många avseenden är mer samlad och homogen än Regeringskansliets. I och för sig kanske det inte är så förvånande att tre myndigheter som ISA, Nutek och VINNOVA delar samma grundsyn kring tillväxt- och näringspolitik. Dessutom har Regeringskansliet till uppgift att inkorporera såväl skilda politiska preferenser kring tillväxtpolitiken som intressen från integrations- och miljöförespråkare. Men även med hänsyn till dessa omständigheter framstår den faktiska rollfördelningen och skillnaderna i synen på policy mellan Näringsdepartementet och myndigheterna som uppseendeväckande. En stor del av förklaringen till att så många nyckelaktörer menar att en samlad tillväxtpolitik saknas kan sannolikt relateras till de skilda synsätten på vad som bör vara tillväxtpolitikens fokus och inriktning. För myndigheterna är en proaktiv statlig näringspolitik en väsentlig del av tillväxtpolitiken. Näringsdepartementets grundläggande perspektiv är att tillväxt främjas i första hand genom olika typer av regelförenklingar. Myndigheterna vill således att politiken ska korrigera för olika typer av marknadsmisslyckanden, medan Näringsdepartementets fokus ligger på att korrigera politikmisslyckanden.

Till detta kan läggas att det något otydliga huvudmannskapet inom tillväxtpolitiken har lett till att nya institutioner inrättas med syfte att ge processtöd och utvärdera de dominerande verkens verksamhet inom ramen för sina programverksamheter. Den här utvecklingen förstärker i sin tur otydligheten i vem som äger tillväxtpolitiken och spår ytterligare på antalet aktörer i den här policysektorn.

6 Vilken typ av tillväxtpolitik?

Som vi diskuterat tidigare är det förstås så att tillväxt i mycket hög grad skapas utanför tillväxtpolitiken. Tillväxtpolitiska åtgärder motiveras ytterst av antingen politik- eller marknadsmisslyckanden av olika slag, men därifrån är steget långt till att hävda att utan tillväxtpolitik så hade vi inte haft tillväxt. Tillväxtpolitiken kan sägas syfta till att undanröja hinder för tillväxt och till att stärka synergien mellan privat och offentligt handlande som påverkar ekonomisk tillväxt.

Den typ av tillväxtpolitik som primärt söker stimulera ekonomisk tillväxt genom att korrigera för politikmisslyckanden löper en stor risk att försvaga synergier mellan privat och offentlig sektor. Sveriges framgångsrika ekonomiska historia uppvisar ett stort antal exempel på sådana synergier; Ericssons samarbete med Televerket, ASEA:s samarbete med Vattenfall, SAAB:s samarbete med flygvapnet, för att nämna några exempel. Det fanns också en betydligt högre grad av samsyn mellan politiska företrädare och näringslivsledare. Detta kan förefalla lätt ironiskt; i en tid av globalisering då nationella politisk-ekonomiska system konkurrerar med varandra borde incitamenten för samarbete vara högre än i tider då ekonomiska transaktioner påtagligt styrdes av nationsgränser, men i Sverige är det snarare tvärtom. Vi har fått en ökad separation och sämre dialog mellan politik och näringsliv under 1980- och 1990-talen. Mot denna bakgrund skulle man kunna hävda att tillväxtpolitiken borde inriktas på att återskapa de synergier som gått förlorade de senaste 15–20 åren. Sveriges konkurrentländer ligger långt före oss vad det gäller samverkan offentligt-privat, inte minst i innovationssystem- och finansieringshänseenden (intervju Per Eriksson).

Tillväxtpolitikens breda inriktning inte bara innefattande mål i tillväxttermer, men också på miljöpolitikens och integrationspolitikens områden, bygger på att den ekonomiska tillväxten måste vara försvarbar i ekologiska och sociala termer, inte enbart i ekonomiska. Det finns idag en stor politisk majoritet som inte vill kompromissa med dessa värden för att skapa snabbare ekonomisk tillväxt. Men den typ av mer pro-aktiv tillväxtpolitik som förordas av aktörer som VINNOVA och Nutek står inte i strid med de värdena. Regeringskansliets perspektiv på tillväxtpolitiken är dels brett i anslaget, dels fokuserat på politikmisslyckanden. Den typ av tillväxtpolitiska insatser av marknadskorrigerande karaktär som Nutek och VINNOVA efterlyser är väl så hållbara som den tillväxtpolitik som förordas av Näringsdepartementet.

7 Sammanfattning och avslutande diskussion

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

Det finns också anledning att ifrågasätta förhållandet mellan de problem som företagen står inför å ena sidan och de politiska insatser som syftar till att stärka näringslivet å den andra. Företagsstödet bygger alltjämt i hög grad på en filosofi om riskreducering eller risksocialisering (Krauss och Pierre, 1993), kopplat till en översyn av det offentliga regelverket visavi de privata företagen. Samtidigt tenderar skattesystemet att inte belöna privat risktagande. Det samlade resultatet av dessa omständigheter är att de näringspolitiska åtgärderna för att stimulera tillväxten får mycket begränsad effekt på företagen. Företagsstödet definieras utifrån politiska kriterier, men företagets utveckling beror på deras förmåga att hävda sig på marknader.

Avseende förekomsten av övergripande policydokument för tillväxtpolitiken så finns det problem även där. Finansplanen ger en översiktlig sammanställning av de viktigaste tillväxtpolitiska målen, men överraskande få nyckelaktörer verkar känna till att finansplanen är ett tillväxtpolitiskt policydokument. Det är indikativt att ledande personer på myndighetsnivå inte säger sig känna till något övergripande, tillväxtpolitiskt policydokument. De mål som anges i finansplanen har med andra ord inte kommunicerats särskilt tydligt bland tillväxtpolitikens nyckelaktörer.

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

Inom Näringsdepartementet fäster man stort avseende vid det regelförenklingsarbete man bedrivit under ganska lång tid, t.ex. i form av det så kallade Simplex-projektet eller den skrivelse man skickade till samtliga myndigheter under våren 2004 rörande deras syn på vilka regler kring olika aspekter av privat företagsamhet som kan tas bort. Det är svårt att bedöma effekterna av detta arbete. En sannolik effekt lär vara att dessa åtgärder i första hand har fungerat som ett hinder för införandet av eventuella ytterligare regler.

Men regelförenklingsarna innebär också att regeringen avhänder sig viktiga policy-instrument. Vi konstaterade tidigare att tillväxtpolitiken borde drivas som en utbudspolitik, men att den kommit att bli en efterfrågebaserad politik. Inriktningen på regelförenklingsarna innebär indirekt att man avhänder sig möjligheten att driva en effektiv utbudspolitik. Vidare finns det en risk att offentlig-privata synergier går förlorade genom regelförenklingsarna, eftersom de offentliga institutionerna genom dessa åtgärder avhänder sig instrument och verktyg som kan vara avgörande för deras bidrag till synergier.

På regional nivå bedrivs idag ett omfattande, områdesbaserat näringslivsarbete. Denna verksamhet har ofta en tydlig strategisk inriktning, och i flera fall implementeras idag selektiva åtgärder för att öka effektiviteten av insatta resurser. Dessa regionala satsningar kommer, tillsammans med statliga insatser för att bygga ut infrastruktur och högre utbildning, med stor sannolikhet att ha påtagliga positiva effekter på tillväxten i landet. Detta reser frågan om den vertikala samordningen av tillväxtpolitiken. Det är i första hand Näringsdepartementet som bedriver sådan samordning. Näringsdepartementet har också varit det drivande statliga organet i processen med att ta fram de regionala tillväxtavtalen. Från departementets sida signalerar man nu ökat intresse för att stärka den statliga politikens närvaro på den regionala nivån. Samtidigt arbetar de flesta regioner med att utveckla regionala nätverk med kommuner, regionala partnerskap, näringslivsorganisationer och andra strategiska aktörer i den regionala utvecklingspolitiken. Häri ligger alltså en viss motsägelse i Näringsdepartementets förhållningssätt visavi regionerna. Å ena sidan har man kraftigt uppmuntrat en stärkt regional utvecklingspolitisk samordning, å andra sidan är man också mån om att använda länsstyrelserna till att föra ut sin politik i regionen. Den spänning som hotar uppstå mellan samordning vertikalt (i första hand till Näringsdepartementet) och samordning horisontellt (i regionen) kan leda till svårigheter för regionernas utvecklingspolitik. Denna politik förutsätter, intressant nog, ofta statliga insatser i form av satsningar på infrastruktur och utbildning, men de regionala statliga myndigheterna anses vara alltför sektoriellt arbetande för att de ska kunna lämna ett positivt bidrag till denna utvecklingspolitik.

Det ligger nästan i tillväxtpolitikens natur att den omfattar en myriad olika aktörer och bygger på ett stort antal olika typer av policy-instrument. Men avsaknaden av en övergripande, samordnad tillväxtpolitik kan vålla problem.

De politiska och institutionella oklarheter som kännetecknar stora delar av tillväxtpolitiken – vad aktörer inom departement, myndigheter och näringslivet uppfattar som ett oklart huvudmannaskap och otydlig övergripande policy – förklaras i hög grad av den breda definitionen av tillväxtpolitikens mål och medel. En slagkraftig

tillväxtpolitik förutsätter att ett antal departement driver frågor med likartade målsättningar inom sina respektive policyområden. Men en sådan dekoncentrering av tillväxtpolitiken förutsätter, paradoxalt nog, ett starkt centrum. Finansdepartementet är det departement som har den tydligaste samordnande funktionen, medan åtgärder på de näringspolitiska, utbildningspolitiska, forskningspolitiska, handelspolitiska, infrastrukturpolitiska och arbetsmarknadspolitiska områdena handhas av respektive departement.

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

Det politiska systemet och näringslivet har också olika perspektiv på vad som skapar ekonomisk tillväxt och vilken roll politiska aktörer kan, och bör, spela i den processen. Näringslivsföreträdare pekar gärna på systembrister i företagsstöd och i skattesystemet. Samtidigt måste politiska aktörer se till tillväxtens bredare, samhälleliga förankring. Tillväxt är ett övergripande politiskt mål, och denna tillväxt skapas i allt väsentligt genom nyföretagande och hög konkurrenskraft i det svenska näringslivet. Tillväxtpolitikens främsta uppgift är att underlätta dessa processer. Sökandet efter den optimala synergien mellan offentligt och privat – tillväxtpolitikens "holy grail" – är långt ifrån avslutad.

8 Referenser

- Betcherman, G. (1996), "Globalization, Labour Markets and Public Policy", i R. Boyer och D. Bache (eds), *States Against Markets: The Limits of Globalization* (London: Routledge).
- Ds 1999:32, Utveckling och delaktighet – agenda för näringsdepartementets tillväxtpolitik.
- Eliasson, G. (1984), "The Micro-Foundations of Industrial Policies", i A. Jacquemin (ed), *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy* (Oxford: Oxford University Press).
- ITPS (2004), *Näringslivets internationalisering: Effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU* (Stockholm: ITPS).
- Krauss, E. S. och J. Pierre (1993), "Targeting Resources for Industrial Change", i R. K. Weaver och B. A. Rockman (eds), *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, D. C. The Brookings Institution).
- Källström, Anders (2004), *Tillväxten har en regional logik* (Göteborg: Västsvenska Handelskammaren).
- Logan, John R. och Harvey L. Molotch (1987), *Urban Fortunes* (Berkeley, CA: University of California Press).
- Molotch, Harvey L. (1976), "The City as a Growth Machine", *American Journal of Sociology*, 82:309-30.
- Niklasson, Lars (2004), "Regionala tillväxtavtal – Ny politik på ny vetenskaplig grund" (Stockholm: KTH Infrastruktur).
- North, Douglass A. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nutek (2003), *Nationell samordning för regional utveckling. Slutrapport* (Stockholm: Nutek, R 2003:13).
- Nutek (2004a) (tillsammans med ISA och VINNOVA), *Vår syn på tillväxt!* (Stockholm: Nutek).
- Nutek (2004b), *Näringspolitik för en hållbar ekonomisk tillväxt* (Stockholm: Nutek).
- Painter, Martin och Jon Pierre (eds) (2004), *Challenges to Policy Capacity* (Basingstoke: Palgrave).
- Pierre, Jon (1992), *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken: Sveriges lokala politiska ekonomier* (Stockholm: SNS Förlag).
- Pierre, Jon (1996), *Effektivt kommunalt näringslivsarbete: Mot en ny näringspolitisk modell?* (Stockholm: Svenska Kommunförbundet).

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

Regeringens proposition 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt.

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

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

9 Intervjuer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

itps INSTITUTET FÖR
TILLVÄXTPOLITISKA
STUDIER