



Arbetsrapport R2008:011

Politisk styrning och regional utveckling

– en litteraturöversikt

Thomas Ericson och Gustav Lidén

Arbetsrapport

R2008:011

Politisk styrning och regional utveckling

– en litteraturöversikt

Thomas Ericson

Gustav Lidén

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

För ytterligare information kontakta Gustav Lidén
Telefon 063 16 66 21
E-post gustav.liden@itps.se

Förord

Den politiska styrningen och ansvaret för flera politikområden har under de senaste decennierna överförts från den statliga nivån till den regionala eller lokala nivån. Den här rapporten behandlar hur decentraliseringen av den politiska styrningen och organisationen påverkar den regionala utvecklingen och förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

Rapporten visar att en decentralisering av politisk makt påverkar den regionala utvecklingen genom flera kanaler. Förutsättningarna för implementering och uppföljning av politiska beslut påverkas, liksom antalet beslutsnivåer i samhället och huvuduppgifterna för den statliga beslutsnivån. Det slutgiltiga resultatet beror på hur dessa mekanismer hanteras och hur de samverkar. Det är därför inte överraskande att en decentralisering av den politiska makten från central till regional nivå inte har haft entydiga effekter på den regionala tillväxten. Slutligen diskuteras under vilka förutsättningar politiska åtgärder kan stödja en funktionell regionförstoring.

Thomas Ericson och Gustav Lidén har skrivit rapporten. Rickard Danell vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet, har bidragit med att ta fram underlag till litteraturöversikten.

Östersund, januari 2009

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar.....	7
1.2	Disposition av rapporten.....	7
2	Svensk regionalpolitik	9
3	Policyprocessen	11
3.1	En schematisk bild.....	11
3.2	Implementering på olika nivåer.....	12
3.3	Regionalpolitiskt fokus – framgångsrik regional tillväxtpolicy?.....	13
3.4	Policylärande och nya trender inom policyforskning.....	15
3.5	Policylärande och regional tillväxt.....	16
4	Governance	18
4.1	Aktiviteter och modeller.....	18
4.2	Governance och tillväxt.....	21
4.3	Multilevel Governance.....	22
4.4	MLG med fokus på relationen mellan olika nivåer.....	23
4.4.1	Tyskland och EU.....	23
4.4.2	Storbritannien.....	24
5	Regionalism	26
5.1	Regional autonomi.....	26
5.2	Decentralisering och statlig omstrukturering.....	28
5.3	Kritiska synpunkter om regionalism.....	29
5.4	Regionförstoring.....	30
5.5	Svenska erfarenheter av regionförstoring.....	31
5.6	EU och regionförstoringen.....	32
6	Slutsatser	34
	Referenser	36

Figurer och tabeller

Figur 3-1	Schematisering av policyprocessen.	12
Tabell 4-1	Governancemodeller.	20
Tabell 4-2	Jämförelse av MLG-beslutsfattande i Tyskland och EU.	24

1 Inledning

ITPS har i uppdrag att utveckla metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken utifrån ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv. I detta arbete ingår att redovisa en sammanställning av aktuell forskning om politikutvecklingen inom området.

Under de senaste decennierna har den politiska styrningen och ansvaret för flera politikområden decentraliserats från den statliga nivån till den lokala eller regionala nivån. Politikutvecklingen kännetecknas således av en decentralisering av samhällets styrning och organisation. Ett centralt tema i den här rapporten är därför att undersöka hur decentraliseringen av politisk styrning och utförande påverkar den regionala utvecklingen och förutsättningar för tillväxt.

Detta är en omfattande frågeställning som ofrånkomligen kräver ett brett perspektiv. Både de politiska systemen i Sverige och andra länder kommer därför att analyseras. Analysen baseras dels på en redovisning av grundläggande vetenskapliga teorier, dels på en genomgång av aktuella och ofta citerade vetenskapliga tidskrifter.

För att kunna svara på våra frågeställningar kommer flera vetenskapliga discipliner beröras i litteraturoversikten. Ambitionen är att ge en rättvisande bild av sambandet mellan politikutvecklingen och den regionala utvecklingen. Rapporten gör dock inte anspråk på att ge en fullständig och uttömmande översikt av forskningslitteraturen på området.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med litteraturoversikten är att beskriva hur decentraliseringen av den politiska styrningen och organisationen kan påverka den regionala utvecklingen och förutsättningar för ekonomisk tillväxt. För att uppnå detta syfte försöker vi svara på följande specifika frågeställningar:

- Är decentralisering av politisk makt en effektiv metod för att stimulera den regionala utvecklingen?
- Under vilka förutsättningar kan policylärande bidra till att anpassa regionalpolitiken till regionens specifika och föränderliga förutsättningar?
- Hur kan politisk styrning på flera nivåer i samhället (*multilevel governance*) samordnas till en fungerande regionalpolitik?
- Vad är statens roll i en decentraliserad nation?
- Under vilka förutsättningar kan politiska åtgärder stödja en funktionell regionförstoring?

1.2 Disposition av rapporten

Det inledande kapitlet beskriver den svenska regionalpolitiken, dess historiska utveckling samt nutida utformning. Kapitel 3 introducerar begreppet policyprocess. Sambandet mellan en decentraliserad policyprocess och regional utveckling diskuteras. I kapitel 4 presenteras distinktionen mellan *government* och *governance*, samt förekomsten av politisk styrning som sker på flera nivåer i samhället (*multilevel governance*). I kapitel 5 diskuteras regionalismen och argumenten för och emot regionalt självstyre. Vidare analyseras statens nya

roll i en regionaliserad nation och drivkrafterna bakom regionförstoringen i Sverige. Avslutningsvis sammanfattas rapportens slutsatser.

2 Svensk regionalpolitik

Förra seklets industrialisering och effektivisering av jordbruket resulterade i en omfattande urbaniseringen av det svenska samhället. Under 1940-talet restes krav på politiska åtgärder för att stödja avfolkningsbygderna. Under mitten av 1960-talet fattade riksdagen beslut om särskilda regionalpolitiska åtgärder, vilket resulterade i den så kallade lokaliseringspolitik. Målet var att stimulera näringslivet till investeringar i drabbade områden, framför allt Norrland, västra Svealand och nordvästligaste Götaland. Under 1970-talet gavs länsstyrelserna en mer aktiv roll i och med tilldelningen av särskilda medel för regionalpolitisk utveckling. Nya stödområden uppstod i Göteborgs- och Malmöområdena i samband med varvskrisen. Under 1980-talet utvidgades regionalpolitiken till att även inbegripa produktutveckling, marknadsföring och kompetensutveckling.¹

Under 1990-talet påbörjades ett successivt arbete med att ändra politikområdets inriktning. År 2000 presenterade den regionalpolitiska utredningen sitt slutbetänkande.² Uppdraget var att lämna förslag till hur den svenska regionalpolitiken skulle reformeras. Utredningen fastslog att politiken borde stimulera långsiktig tillväxt och inte fastna i temporära insatser. Politiken skulle även stimulera ökad decentralisering genom att de regionala eller lokala beslutssystemen skulle få ett ökat ansvar och inflytande över resurserna.

Det formella beslutet om en ny regionalpolitisk inriktning togs av riksdagen 2002. Målsättning formulerades i följande ordalag: ”... väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.”³ De nya inslagen i politikområdet innebar en större tyngdpunkt på förbättrad tillväxt och en mer effektiv sektorssamordning.

Vid regeringsskiftet 2006 skärptes ytterligare kraven på att uppfylla målet om god regional tillväxt. I statsbudgeten för 2008 bytte dessutom politikområdet benämning till regional tillväxtpolitik. Ambitionen från 2001 års proposition låg fast och inriktningen underströks: ”... regioners förmåga att utnyttja den initiativkraft som finns lokalt och regionalt för att främja företagens konkurrenskraft.”⁴

En i sammanhanget angränsande fråga är Ansvarskommitténs uppmärksammade betänkande från 2007. Rekommendationen är en ny regional indelning där antalet blir avsevärt färre än i dag. Dessa regionkommuner föreslås ersätta landstingen och dessutom ta över delar av länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Man bedömer att dessa förändringar på sikt förbättrar förutsättningarna för tillväxt och uthållig utveckling.⁵ Regeringen har med publikationen *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap, och sysselsättning 2007–2013* konkretiserat hur de mål som fastslogs i propositionen från 2002 ska uppnås. Särskilt värt att notera är att de funktionella regionerna alltjämt identifieras som centrala enheter. Med dessa menas naturliga arbetsmarknadsregioner inom vilken den huvudsakliga arbetspendlingen sker.⁶

¹ SOU:2007:25; Nationalencyklopedins Internetjänst, 5 juni 2008; ITPS A2005:011.

² SOU 2000:87.

³ Regeringens proposition, 2001/02:4.

⁴ Regeringens proposition 2007/08:1, s. 15.

⁵ SOU 2007:10, s. 310.

⁶ Regeringskansliet, 2007; Andersson, Ek och Molina, (red.), 2008, s. 25.

De regionalpolitiska instrumenten kan i dag indelas in i flera olika områden. Det programlagda arbetet har som mål att öka samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling. Till området adderas även strukturfondsprogrammen. En annan verksamhetsgren är kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling, vilken bland annat innefattar både medel till stödföretag och sysselsättningsbidrag. Ett insatsområde som refererar till den andra delen av målet i 2001 års proposition avser stöd för att tillgodose kommersiell service i landets alla delar. I praktiken innebär det statligt stöd till främst ”serviceglesa” områden med ambitionen att kunna underlätta för befolkningen genom en betryggad försörjning av dagligvaror och drivmedel. En särskild del av politikområdet är omlokaliseringen av statliga myndigheter som under de senaste åren kompenserat arbetstillfällena som försvunnit vid försvarsnedläggningar.⁷

Utvecklingen av den svenska regionalpolitiken visar en tydlig inriktning mot att skapa förutsättningar för regional tillväxt och att det regionala självstyret ska förstärkas. Den svenska politikutvecklingen inom området visar stora likheter med flera andra länder inom EU.

⁷ *Regeringens proposition 2007/08:1, s. 15.*

3 Policyprocessen

I det här kapitlet presenteras en schematisk bild över olika stadier i den politiska beslutsprocessen. Därefter studeras två stadier i denna process mer ingående: **implementeringen** och **utvärderingen** av de politiska besluten. Vid en närmare studie av implementeringsstadiet försöker vi svara på frågeställningen huruvida decentraliseringen av politisk makt är en effektiv metod för att öka den regionala utvecklingen. Vid den närmare studien av utvärderingsstadiet behandlas frågan under vilka förutsättningar policylärande kan bidra till att anpassa regionalpolitiken till regionens specifika och föränderliga förutsättningar.

3.1 En schematisk bild

Policy är ett vittomfattande begrepp. En koncis definition av Parson uttrycker det på följande vis: *"The modern meaning of the English notion 'policy' is that of a course of action or plan, a set of political purposes..."*⁸ Andra uppfattningar karaktäriserar policy som fler än ett beslut och varierande över tiden, exempelvis via mindre justeringar eller helt förändrade orienteringar.⁹

Figur 3-1 beskriver förenklat de steg som kan identifieras i policyprocessen. Den inleds med att ett problem uppmärksammas och följs av att olika alternativ urskiljs och sedan utvärderas. Efter att en strategi har valts implementeras policyn för att sedan utvärderas. Policyprocessen har även beskrivits med andra modeller.¹⁰

Policynätverk framhålls ofta som viktiga aktörer i policyprocessen. Börzel definierar fenomenet som *"... a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals."*¹¹ Framväxandet och identifierandet av policynätverk står för en förändrad relation mellan stat och det övriga samhället där någon tydligt separation mellan de båda inte längre är möjlig.

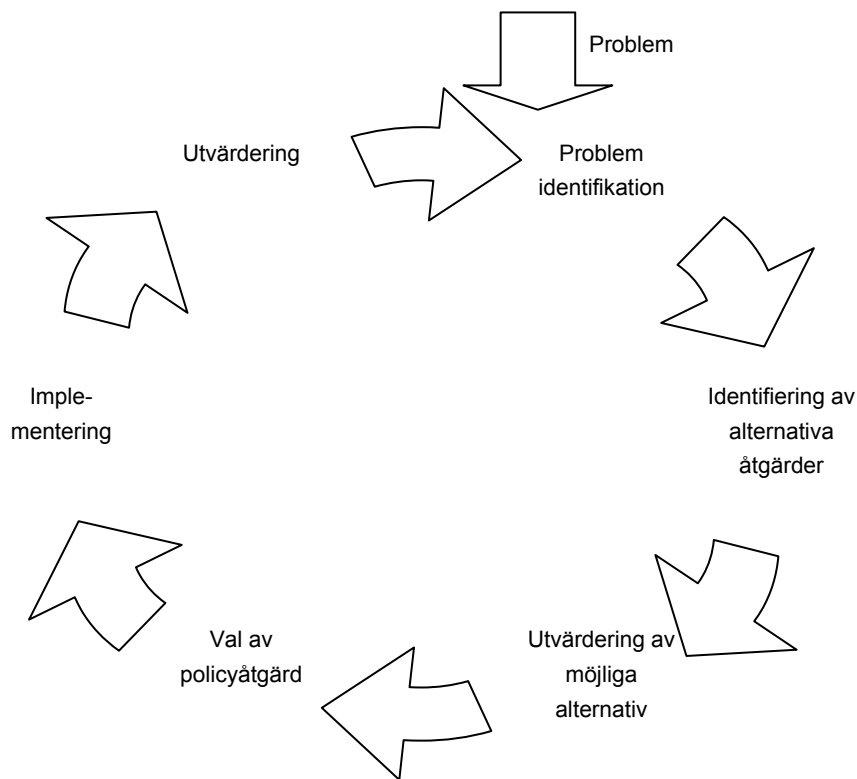
⁸ W. Parson, 1995, s. 14.

⁹ M. Hill, 1997, s. 7-8.

¹⁰ Se exempelvis P. Sabatier, 1991; Parson, 1995.

¹¹ T. A. Börzel, 1998, s. 254.

Figur 3-1 Schematisering av policyprocessen.



Källa: W. Parson, 1995, s. 77.

3.2 Implementering på olika nivåer

Det ursprungliga perspektivet på hur politiska beslut genomförs och tillämpas har dominerats av ett ovanifrånperspektiv och med rationalitet som en central bedömningsgrund. Under 1970-talet tog implementeringsforskningen fart på allvar, och riktade kritik mot den traditionella uppfattningen. Lipsky menade att litteraturen inte tog hänsyn till att andra aktörer än politiker deltog i processen. Exempelvis ansåg han att gräsrotsbyråkraterna spelade en viktig roll som policyskapare. Vidare menade andra kritiker att policy var ett resultat av kompromisser, och skapades inte så förenklat som det tidigare hade beskrivits. Dessa och flera andra skäl ledde till att allt fler forskare började analysera implementering utifrån ett underifrånperspektiv. Utgångspunkten blev att identifiera aktörer längst ned i kedjan, mellan beslutsfattare och utförare. Stor vikt lades vid lärarnas, läkarnas och socialarbetarnas roll som utförare av besluten, med tanke på deras tolkningsföreträde och handlingsutrymme i den dagliga verksamheten.¹²

Förutom dessa synsätt existerar alternativa modeller. Barret och Fudge betraktar implementeringen som ett kontinuum, där ständiga förhandlingar pågår mellan policyskapande aktörer och aktörer med kontroll över resurserna. Stort fokus riktas mot maktfördelningen och parternas ömsesidiga beroende av varandra. I den meningen ses inte implementering som en linjär process. Ett mer kommersialiserat tänkande har även introducerats i den här

¹² W. Parson, 1995.

delen av policyprocessen. En av de mer uppmärksammade ansatserna applicerades ursprungligen på företag, men har visat sig vara möjlig att överföra till den offentliga sektorn. Verksamheten beskrivs i cykler, där implementeringen är ett av stadierna. Det blir centralt att beakta hela organisationens strategi och personella resurser. Man understryker vikten av att ta hänsyn till verksamhetens struktur, kultur och stil vid implementeringen av policybesluten. Det bör emellertid poängteras att utgångspunkten är att skapa en effektiv implementering; inte att låta marknadsalternativ överta delar av de offentliga åtagandena.¹³

Forskning visar att många av världens samhällen rört sig från en tämligen centraliserad byråkrati till en mer lokalt förankrad byråkrati närmare medborgare, konsument, klienter och väljare. Denna decentralisering kännetecknas även av pluralism och mer flexibla arbetsformer. Vissa teoretiker menar att förändringen bör ses i ljuset av övergången till ett samhälle kännetecknat av ”post-fordims”, där även statsförvaltningar ger utrymme för mindre byråkratiska, plattare och mer fragmenterade strukturer.¹⁴

Det bör även betonas att de olika nivåerna vid implementeringsprocessen är högt interdependenta. Den ständigt ökande floran av verksamma aktörer leder till en alltmer fragmenterad och komplex situation. Detta dilemma har uppmärksammats i många länder. Olika ansträngningar har exempelvis genomförts i enhetsstater för att stärka den svaga regionala nivån.

3.3 Regionalpolitiskt fokus – framgångsrik regional tillväxtpolicy?

I Storbritannien har frågan huruvida decentralisering av policyprocessen är en framgångsrik väg till regional utveckling rönt stor uppmärksamhet. Ett flertal forskningsartiklar behandlar denna fråga utifrån olika perspektiv.

Den brittiska decentraliseringen påbörjades i slutet av 1980-talet. Regionerna började agera mer självständigt i frågor som tidigare styrdes av regeringen i London. Några utmärkande egenskaper för den nya den nya decentraliserade strukturen var följande:

- 1 Byggde på ekonomiska motiv, ej på politiska strukturer eller konstitutionen.
- 2 Uppstod inifrån varje region.
- 3 Riktad lika mycket mot Europa som mot London.
- 4 Baserades på samarbete mellan regionala affärsintressen och lokala myndigheter.
- 5 Leddes av ett etablissemang, inte brett förankrat bland befolkningen.
- 6 En pragmatisk och praktisk rörelse, där Europa betraktades som en motvikt mot London, och där ekonomiska frågor ansågs bäst hanteras i ett större sammanhang än det nationella.¹⁵

Motiven bakom den tilltagande regionaliseringen var olika före och efter 1997. Före 1997 var drivkraften i huvudsak EU:s strukturfonder. En reform av European Regional Development Fund (ERDF) krävde ett ökat aktivt deltagande av lokala aktörer. Från 1997 och framåt övergick decentraliseringsprocessen i en ny fas. Utvecklingen leddes nu av en konstitutionell förändring, initierad av den nya Labour-regeringen. År 1999 skapades nio

¹³ W. Parson, 1995, s. 472–476; W. Parson, 2004.

¹⁴ W. Parson, 1995, s. 494–495.

¹⁵ M. Burch och R. Gomez, 2002.

Regional Development Agencies (RDA). Deras ansvarsområde är främst att stödja regional ekonomisk utveckling, sysselsättning och konkurrenskraft. Samtidigt etableras regionala församlingar, Regional Assemblies (RA).

Denna förändring har undersökts utifrån hur befintliga myndigheter uppfattade och accepterade de nya regionala organ som infördes i Storbritannien i början av 2000-talet.¹⁶ Förslagen var till viss mån anpassade till de olika villkoren i England, Skottland och Wales. Resultatet visar att lokala aktörer/myndigheter i allmänhet stödde förslagen. Samtidigt såg man ett behov av styrning från regeringen i London för att lösa konflikter mellan olika regionala intressen. Det uttrycktes även som problematiskt att de regionala utvecklingsorganen hade fått för begränsat ansvar för den förda politiken.

Jones behandlar förskjutningen av tillväxtpolitiskt beslutsutrymme från nationell till regional nivå som skett i Storbritannien. Jones menar att en minskning av statens styrning av utvecklingsfrågor och ett utökat mandat på regional nivå har varit ett framgångsrikt koncept. Även Gibbs och Jonas stöder den uppfattningen.¹⁷

Tewdwr-Jones och Phelps har undersökt de brittiska regionernas strävanden att attrahera utländska investeringar. De noterar att både Skottland och Wales har varit särskilt framgångsrika. De hävdar att i de engelska regionerna råder det tydliga samordningsproblem med överlappande jurisdiktioner. I Wales, med ett större regionalt självstyre än de engelska regionerna, är ansvarsfördelningen tydligare och policyåtgärder styrs mycket utifrån den regionala Welsh Development Agency. För att förbättra de engelska regionernas resultat är det centralt att förstärka samarbetet mellan de nyckelaktörer som deltar i processen för att förstärka den regionala utvecklingen.¹⁸

Lagendijk och Cornford konstaterar att fem institutionella och organisatoriska förändringar har genomdrivits inom EU för att stärka den regionala utvecklingen. Först och främst har regional policy gått från ett ovanifrånperspektiv till ett underifrånperspektiv. Exempelvis har policyfrågor kring entreprenörskap och nyföretagande betonat betydelsen av att stimulera ett ”naturligt” engagemang. En annan omdaning avser finansieringen, där projektfinansiering i dag är mer vanligt och konkurrensen mellan ansökande projekt är större. Den tredje förändringen berör den organisatoriska strukturen, med ökade inslag av partnerskap där berörda representanter deltar. Detta arbetssätt har slagit igenom tack vare regionernas arbete med EU:s strukturfonder. Regionala utvecklingsfrågor präglas numera även av större deltagande från konsulter och universitet. Bakgrunden är ett ökat behov av specialkunskap. Avslutningsvis menar Lagendijk och Cornford att den ökade graden av regionalt självstyre resulterat i en stärkt arena för regionalt beslutsfattande samtidigt som EU, å andra sidan, haft betydelse främst genom strukturfonderna och dess följder.¹⁹

Det finns dock undersökningar som pekar på ett relativt svagt samband mellan institutionella förändringar och regional utveckling. Phelps m fl undersöker hur förändringar i det institutionella ramverket kan underlätta en integration av utländska multinationella tillverkningsföretag i den regionala ekonomin. Två brittiska regioner undersöks, Wales och Nordöstra England. Enkäter sändes till ett urval av multinationella företag. Resultaten visar i det stora hela ingen tydlig samvariation med avseende på den institutionella effekten,

¹⁶ P. Allmendinger och M. Tewdwr-Jones, 2000.

¹⁷ M. Jones, 2001; D. Gibbs och A. E. G. Jonas, 2000.

¹⁸ M. Tewdwr-Jones och N. A. Phelps, 2000.

¹⁹ A Lagendijk och J. Cornford, 2000, s. 212–213.

*"... the effects of institutional activities are generally limited, except perhaps in the sphere of training where the majority of firms use the local training and educations system."*²⁰

Således har man i detta fall inte kunnat bevisa att RDA, vars explicita uppgift har varit att stödja den regionala utvecklingen, har haft någon betydelse för den företagsintegrering som studerats.

Rodríguez-Pose och Bwire har undersökt sambandet mellan decentralisering av politisk makt och den regionala tillväxten i sex olika nationer.²¹ Den teoretiska utgångspunkten är att decentralisering leder till ökad fördelningsmässig såväl som produktionsmässig effektivitet. Den fördelningsmässiga effektiviteten uppstår i samband med att de offentliga resurserna bättre fördelas mellan olika utgiftsposter som överensstämmer med de lokala invånarnas önskemål och prioriteringar. Den produktionsmässiga effektiviteten uppstår när varor och tjänster kan produceras till lägre stycke-kostnader. Denna ökning i effektivitet kan i slutändan resultera i ökad regional tillväxt.

Rodríguez-Pose och Bwires metod är att undersöka två tidsperioder med fokus på skillnaden i regional tillväxt och skillnaden i graden av regional decentralisering. Den ekonomiska tillväxten i regionen mäts som skillnaden i tillväxt av BNP per capita för de två perioderna. Graden av decentralisering mäts som skillnaden i genomsnittlig nivå av regionala utgifter per capita i reala termer. Resultatet visar att det inte finns något statistiskt signifikant samband mellan dessa två variabler i Tyskland, Indien, Italien och Spanien. Ett negativt och statistiskt signifikant samband mellan skillnaden i regional tillväxt och skillnad i graden av regional decentralisering för de två tidsperioderna påvisas i USA och Mexiko. Rodríguez-Pose och Bwire påpekar att frånvaron av samband mellan förändringar i regionala utgifter och regional tillväxt troligen påverkas av att de regionala utgifterna endast är en approximation av graden av decentralisering. Det är inte bara hur mycket pengar som spenderas som har betydelse, utan även på vilken nivå besluten fattas om hur pengarna ska fördelas. Detta innebär att påståendet om att decentralisering leder till ökad effektivitet och tillväxt bör behandlas med stor försiktighet.

ITPS finner ett empiriskt stöd för ett positivt samband mellan graden av regionalt självstyre och en gynnsam ekonomisk utveckling. Det påpekas dock att studierna bygger på en tämligen begränsad definition av regionalt självstyre, för att överhuvudtaget kunna genomföra kvantitativa undersökningar. Utgångspunkten är vanligen ett mått på hur stora andelar av de offentliga finanserna som hanteras på en regional nivå, vilket säger lite om den realpolitiska situationen i ett land.²²

Det kan således konstateras att det inte finns några entydiga belägg för att decentralisering av politisk makt till regioner har en positiv effekt på den regionala utvecklingen. En faktor som kan ha stor betydelse för det regionala styrets förmåga att utveckla regionen är dess förmåga att anpassa politiken till förändrade förutsättningar över tiden. Förmågan till policylärande är därför en intressant aspekt av det regionala självstyret.

3.4 Policylärande och nya trender inom policyforskning

Policylärande kan sägas ha två delvis skilda betydelser. Enligt en definition menas att policylärande handlar om att justera policyns mål och tekniker utifrån erfarenheter av

²⁰ N. A. Phelps et. al., 2003, s. 37.

²¹ A. Rodríguez-Pose och A. Bwire, 2000.

²² Se ITPS R2008:004.

tidigare policyåtgärder och ny information. Den andra definitionen har ett mer externt perspektiv där policylärande innebär att beslutsfattare reagerar på förändringar i den omkringliggande miljön och utifrån detta genomför lämpliga policyförändringar.²³ Bennet och Howlett föreslog 1992 att policylärande består av tre underliggande varianter: *”learning about organizations, learning about programs and learning about policies.”*²⁴ Den förstnämnda syftar explicit på lärande inom förvaltningen som kan leda till förändringar inom organisationer. Det andra ges ett bredare omfång och inkluderar hela policynätverket kring programmet där policylärande resulterar i förändrat program. Litteraturen framhåller även att vissa villkor existerar för framgångsrikt policylärande. Grundläggande är naturligtvis en önskan om att vilja lära sig, det vill säga förmågan att inom en organisation kunna ta till sig nya idéer eller aktuell forskning samt att i allmänna ordalag kunna reagera på samhällsförändringar. Det är även viktigt hur de nya idéerna är formade och om de bedöms kunna vara av relevans för beslutsfattarna.²⁵

Genom att studera hur olika aktörer agerar i policyprocessen uppnås värdefull kunskap samtidigt som det erhålls en mer logisk koppling till den regionala arenan. Meltsner framhåller att den entreprenörielle policyanalytikern är den mest lämpliga aktören vid policylärande, med både hög analytisk förmåga och politisk skicklighet. Meltsner menar att entreprenören förenar dessa dimensioner.²⁶ Mintroms begrepp policyentreprenör har delvis en annan utgångspunkt. Han syftar inte explicit på aktörer inom förvaltningen utan menar individer som *”seek to initiate dynamic policy change.”*²⁷ Detta gäller oavsett deras formella hemvist. I sin forskning visar Mintrom att policyentreprenörer verksamma på regional nivå påverkade utfallet av policyprocessen i form av förändring av lagstiftning på skolområdet.²⁸

3.5 Policylärande och regional tillväxt

Att policylärande blivit en allt viktigare del i den regionala tillväxtpolitiken har poängterats i en forskningsartikel av Benz och Fürst. Det blir allt viktigare att regioner kan anpassa sig till nya förutsättningar, vilket innebär att regioner måste utveckla sin politik. Nyckeln till att lyckas med detta är att utveckla policylärandet. De har därför undersökt varför vissa regioner är framgångsrika i sitt policylärande och vilka förutsättningar som stöder en sådan utveckling.²⁹

Benz och Fürst menar att en regions förmåga till policylärande till stora delar beror på regionens sociokulturella och politiska miljö. Det är det sociala kapitalet och tillgången till adekvata institutioner och resurser som avgör en regions förmåga till policylärande. De beskriver hur regionen kan utveckla och formera nätverk som stöder policylärande. Det är viktigt med rätt struktur, lämpliga kanaler för interaktion samt en regional förmåga att hantera konflikter på ett konstruktivt sätt. Detta är dock inte tillräckligt för att skapa ett effektivt policylärande. Dessutom krävs en lämplig regional styrning som optimerar nätverk och institutioner med fokus på att utveckla policylärande. Detta bör innehålla ett stödjande regionalt råd som består av representanter från politiskt håll och olika sociala grupperingar, samt en sektorsövergripande institution som sträcker sig både över offentliga

²³ C. J. Bennet och M. Howlett, 1992, s. 276–277.

²⁴ *Ibid.*, 289.

²⁵ A. S. Huqube och H. Mohammed, 2005.

²⁶ A. J. Meltsner, 1976.

²⁷ M. Mintrom, 1997, s. 739.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ A. Benz och D. Fürst, 2002, s. 21.

och privata sektorer. Det behövs även en oberoende instans som kan initiera policy, ansvara för implementering samt utvärdera resultat. Avslutningsvis menar Benz och Fürst att en central statsmakt ska avstå från strikt regional styrning och i stället etablera en struktur för mellanregional konkurrens.³⁰

³⁰ *Ibid.*, s. 31.

4 Governance

I det här kapitlet diskuteras hur ett regionalt självbestämmande ökar antalet beslutsnivåer i samhället (*multilevel governance*). Därefter behandlas frågeställningen hur politisk styrning på flera nivåer kan samordnas till en fungerande regionalpolitik.

4.1 Aktiviteter och modeller

Begreppet *governance* har sitt ursprung i 1980-talets förändrade uppfattning om hur staten ska styras. Det kan betraktas som en reaktion mot den tidigare dominerande termen *government*, som utifrån ett ovanifrånperspektiv beskriver hur samhället drivs och styrs. Rhodes menar att *governance* innefattar hur dagens samhällsutveckling sker medan andra teoretiker inte drar sig för att hävda att *governance* respektive *government* är varandras motsatser.³¹ Pierre och Peters menar att *governance* innebär reflektioner kring hur samhälle och ekonomi styrs samt hur kollektiva mål uppnås. Centralt i distinktionen mellan *government* och *governance* är hur det förstnämnda begreppet innefattar hur samhället drivs framåt genom politiska beslut. *Governance* å sin sida beaktar att flera aktörer är delaktiga i samhällsutvecklingen, staten är endast en av dessa, vilket resulterat i att dess mandat minskat och fått inrikta sig på att tillsammans med andra samhällsaktörer styra, men inte operativt driva, utvecklingen. En vanligt förekommande uppfattning är att *governance* innefattar en form av kritik mot den traditionella synen på statsmakten, vilken är sprungen ur de moderna staternas förändrade roll. I den meningen är *governance* ett analytiskt perspektiv samtidigt som den empiriskt belagda forskningen representerar något av ett paradigmskifte.³² En skillnad noteras också mellan Västeuropa och USA. I Västeuropa handlar *governance* i huvudsak om hur flera olika aktörer har involverats i samhälleligt beslutsfattande, medan man i USA i huvudsak koncentrerar sig på den faktiska styrningen av samhället.

Governance kan konkretiseras. Pierre och Peters hävdar att *governance* uttrycks genom fyra aktiviteter:

- Formulering av gemensamma prioriteringar för samhället,
- Sammanhang,
- Styrning,
- Ansvar.

Det första steget är kanske det mest grundläggande. Här innefattas statens traditionella roll att artikulera gemensamma samhälleliga mål. Den första aktiviteten består såtillvida av den demokratiska mekanismen där majoritetens vilja formuleras. Det andra steget går vidare med samhällets gemensamma prioriteringar och inbegriper att dessa måste vara konsekventa och koordinerade. Även här har staten en viktig roll, då staten är den centrala aktören för att tillgodose sådana krav. Särskilt viktigt blir det när mål och prioriteringar konkurrerar med varandra. Det tredje steget handlar om hur samhället bäst ska styras för att nå de tidigare formulerade målen. Vanligen har detta åstadkommit genom reglering, direkta åtgärder eller stöd. Här återfinns emellertid den stora förändringen som *governance*

³¹ R. A. W. Rhodes, 1996; P. Björk, G. Bostedt och H. Johansson, 2003.

³² R. A. W. Rhodes, 1996; J. Pierre och B. G. Peters, 2000; P. Björk, G. Bostedt och H. Johansson, 2003.

medfört. Styrning och implementering inkluderar i dag aktörer både från marknaden och olika nätverk. Marknaden har visat sig vara användbar när effektivitetsmål är centrala medan nätverk är viktiga när flera parter är involverade i genomförandet. Avslutningsvis krävs också att de aktörer som står bakom de ursprungliga prioriteringarna kan ställas till ansvar. Det är ett grundläggande problem när icke-statliga aktörer deltar.³³

Med uppdelningen av governance i fyra stadier, blir nästa steg att analysera och problematisera de centrala aktörer och processer som förbinder de fyra stadierna med varandra. Forskningen på området har identifierat fem modeller som beskriver olika förfaringsätt vid hanteringen av policy och som härstammar från olika ideologiska ståndpunkter. De fem modellerna är till stora delar stereotypa beskrivningar av statsstrukturer, även om det i flera fall går att exemplifiera respektive modell med länder där strukturen existerar. En överblick presenteras i Tabell 4-1 nedan.

Det framgår att modellerna kan ordnas utifrån vilken auktoritet och betydelse de erkänner staten. Uppfattningen om statens betydelse sträcker sig från den étatistiska, med statsmakten som central aktör, till ”governance utan government”, som helt domineras av aktörer från den privata sektorn. En annan intressant aspekt rör statens förmåga att skaffa sig information om samhällsproblem. Här har den étatistiska modellen en svagare koppling till övriga samhället medan ”governance utan government” har en starkare koppling till samhället. Den statscentrerade modellen förefaller vara en väl avvägd kompromiss mellan de båda dimensionerna auktoritet och tillgång på information. Det skapas möjligheter att upptäcka samhällsproblem samtidigt som staten har tillräckligt stort handlingsutrymme för att åtgärda de identifierade bristerna.³⁴

Den statscentrerade modellen, vilken författarna återfinner bland annat i Skandinavien, karaktäriseras av korporatism. Traditionellt syftar korporatism på en formaliserad form av samarbete där näringslivets olika grenar samt intressegrupper tillåts få inflytande över statens styre. Inriktningen aktualiserades under 1970-talet, framför allt tack vare Philippe Schmitter's forskningsinsats. Schmitter kategoriserade ett antal länder i två undergrupper: samhällskorporatism och statskorporatism. Den förstnämnda gruppen, vilken återfanns i Sverige, Schweiz, Holland, Norge och Danmark, karaktäriserades av en organisation per sektor som var erkänd av statsmakten och innehade en monopolställning i relation till staten. Statskorporatism å andra sidan exemplifierades med situationerna i dåtidens Portugal, Spanien, Brasilien och Chile, vilket innebar en metod för att förhindra deltagande i den politiska processen och för att begränsa det civila samhället genom att endast tillåta statligt kontrollerade organisationer. I motsats till korporatism står pluralism, som kännetecknas av ett föreningsliv med mångfald och differentiering.³⁵

³³ J. Pierre och B. G. Peters, 2005, s. 3–5.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ P. Schmitter, 1974.

Tabell 4-1 Governancemodeller.

	Centrala aktörer	Process	Resultat	Exempel på land
Étatistisk	Staten.	Staten är utgångspunkt för policyprocessen. Input kan komma från partier men kontrolleras i hög grad inom statens organisationer. Ett teknokratiskt beslutsfattande råder.	Samtidigt som detta ger en stark stat kan denna lätt bli förblindad av makt, få svårigheter att reagera på ekonomiska och samhälleliga förändringar samtidigt som koordineringen inom förvaltningen kan bli underordnad.	Frankrike
Liberal-demo- kratisk	Staten och betydande aktörer som staten låter delta i policy-skapandet.	Staten är utgångspunkt för policyprocessen men en tävlan från olika sociala grupper vilka vill framföra sin sak, råder. Ett symbiotiskt förhållande mellan stat och samhälle präglar.	Policyskapandet grundas av ett fåtal grupper där ett antal betydelsefulla aktörer dominerar. Detta ger anpassningssvårigheter samt en obalanserad utveckling.	
Stats- centrerad	Staten och centrala aktörer, ex. partier, som staten låter delta. Dessa ges ofta ett betydelsefullt manöverutrymme.	Staten har en central roll men andra samhälls-aktörer deltar i stor utsträckning. Beslutsfattande medför förhandling mellan olika grupper.	Utfallet av denna modell beror på hur relationen mellan stat och samhälle tar sig uttryck. Staten kan ses som omgärdad av ett starkt civilt samhälle vilket på ett institutionaliserat sätt deltar och formar resultatet.	Skandi- navien, Japan
Den holländska skolan	Alla samhällsaktörer med större inflytande. Förutsätter starka organisationer.	Formellt beslutsfattande är av mindre vikt. Statens målformulering är av visst betydelse men annars fattas de reella besluten bland nätverk och partnerskap.	Karaktäriseras av goda kvalitéer avseende resursmobilisering vilket ger hög grad av måluppfyllelse. Dock är medverkan från många samhällssegment begränsad.	Holland
”Governance utan government”	Härstammar från den publika/privata sektorn. Staten är ingen avgörande aktör.	Är informell och tar plats inom nätverk. Beslutsfattandet präglas av detta och målet är ofta att sträva mot konsensusuppgörelser.	Ger effektiv governance från de deltagande nätverken.	

Källa: Bygger på kapitel 2 i J. Pierre och B. G. Peters, 2005.

4.2 Governance och tillväxt

Termen *good governance* används som ett urvalskriterium för bland annat IMF och Världsbanken för att utse lämpliga mottagarländer av lån och stöd. Konceptet riktar exempelvis in sig på att stater har en effektiv offentlig sektor, ett oberoende rättsväsende, pluralism och respekt för den demokratiska lagstiftande processen och försumbar korruption.

Mancur Olson diskuterar tänkbara förklaringar till skillnaderna mellan ländernas välstånd. Han finner två huvudsakliga dimensioner. Den första avser ländernas olika förutsättningar vad gäller resurstillgång. Den andra rör hur bra policys och adekvata institutioner länder har. Olson problematiserar de tänkbara förklaringarna och når följande slutsats:

*“If what has been said so far is correct, then the large differences in per capita income across countries cannot be explained by differences in access to the world’s stock of productive knowledge or to its capital markets, by differences in the quality of marketable human capital or personal culture... The only remaining plausible explanation is... mainly due to differences in the quality of their institutions and economics policies.”*³⁶

Olsons poäng är att institutionerna i fattigare länders saknar kapaciteten att agera objektivt utan att ta hänsyn till särintressen samtidigt som produktion och handel försvåras av den förda ekonomiska politiken.³⁷

Indikatorerna för ”good governance” används ofta vid olika rankningar av länder. Både Business Environmental Risk Intelligence (BERI) och International Risk Guide (ICRG) är exempel på detta. I en studie där man tagit fasta på indikatorer som mäter kvalitén i länders förvaltning, frånvaro av korruption i statsapparaten och infrastrukturella status, visar sig goda värden på dessa samvariera med ekonomisk tillväxt. Utfallet är signifikant och innefattar i det närmaste 100 länder. I slutsatserna av studien betonar författarna vikten av effektiva politiska institutioner, framför allt med tanke på att de grundlägger äganderätten.³⁸

Helsing belyser betydelsen av koordinering och reglering av den regionala ekonomin. Han utgår ifrån paradoxen att trots välutvecklade och effektiva infrastrukturer (transporter och kommunikationer) jorden runt är den ekonomiska aktiviteten starkt koncentrerad. En slutsats är att regioner med dåligt utvecklad koordinering och oreglerad konkurrens möter många problem samt:

*”... [regional production system] depends as much on the firms as on the local regulatory, co-ordinating and supporting institutions and the way in which they interact.”*³⁹

En dimension som sällan förs fram är hur en alltför stark interdependens mellan företag och offentliga institutioner kan resultera i inlåsnings effekter. En variant av inlåsnings effekt är politisk inlåsnings, vilken syftar på hur man upprätthåller systemet genom stöd till redan verksamma företag.⁴⁰

³⁶ S. Knack, 2003, s. 47.

³⁷ *Ibid.*, s. 47.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ A. H. J. Helmsing, 2001, s. 295.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 302.

4.3 Multilevel Governance

Pierre och Peters framhåller att Multilevel Governance (MLG) baseras på en särskild relation mellan flera institutionella nivåer. Grundtanken är: "... in MLG, actors, arenas, and institutions are not ordered hierarchically but have a more complex and contextually defined relationship."⁴¹ Ett centralt begrepp är här "embedded" där lokala och regionala aktörer anses vara omfamnade av högre nivåers lagar, regler och resurser. Det hindrar emellertid inte dessa aktörer från att agera utefter sina egenintressen, även på globala arenor då ett betydande handlingsutrymme vanligen uppstår. MLG grundar sig inte på ett synsätt som betraktar statens olika delar utifrån en stuprörsmodell. I stället betraktas staten utifrån olika institutionella nivåer utan att för den delen framställas som hierarkiskt.⁴²

Andra teoretiker har valt att separera på två huvudsakliga typer av MLG. Uppdelningen har gjorts utifrån följande frågeställningar:

- Ska jurisdiktionen formas utifrån geografiska eller problemmässiga faktorer?
- Ska jurisdiktionen samla kompetens eller ska ett funktionellt perspektiv anläggas?
- Ska jurisdiktionen begränsas till antalet eller ska det tillåtas spridas?
- Ska jurisdiktionen formas för att vara solitt eller tillåtas vara mer flexibelt?⁴³

Besvaras samtliga frågor med de förstnämnda alternativen: geografi, kompetens, begränsat antal och solid jurisdiktion blir utfallet en federal stat. Om samtliga fyra frågor om jurisdiktionens egenskaper besvaras med de sistnämnda alternativen: problem, funktion, tillåten spridning och flexibilitet blir resultatet en mer relevant beskrivning av MLG. Denna version av MLG rör sig över flera territoriella skalor där jurisdiktionen är mer problemorienterad. För varje medborgare blir resultatet ett stort antal olika offentliga organ som tillsammans står för den allmänna servicen. Det kan noteras att den här formen av MLG är frekvent förekommande både på regional och på lokal nivå. Den kan brytas ned till den offentliga verksamhet som bland annat syftar till att erbjuda skolor, elektricitet, vatten och gas. På en högre territoriell nivå återfinns man likartade strukturer med andra offentliga uppgifter. Ett karaktäristiskt drag är att MLG ger upphov till överlappande jurisdiktioner och situationer där aktörer kan agera autonomt för att lösa allmänna problem eller producera allmännyttiga varor och tjänster.

Ett annat förhållande är att den här formen av MLG ofta kan inrymmas i det tidigare alternativet, det vill säga federalism. Karaktäristiskt för den senare governancemodellen är att den är anpassad utifrån särskilda policyfrågor, vilket anses ge en bättre flexibilitet. Det medför att en jurisdiktions omfattning, beslutsfattande och implementeringsprocess snabbt kan förändras.⁴⁴

Pierre och Peters försöker avgränsa begreppet genom att göra en lista av aspekter som normalt förs fram som dimensioner av MLG men som man själva menar är felaktiga. Författarna hävdar exempelvis att synsättet inte utgörs av mellanstatliga relationer utan i stället består av en större flora av olika aktörer, både offentliga och privata. Därutöver hävdar även de att MLG inte ska visualiseras i formen av någon hierarkisk ordning. I stället medför avsaknaden av en tydlig auktoritet att ad hoc-lösningar som skiljer sig

⁴¹ J. Pierre och B. G. Peters, 2005, s. 83.

⁴² J. Pierre och B. G. Peters, 2005, s. 83–84.

⁴³ L. Hooghe och G. Marks, 2003, s. 236.

⁴⁴ L. Hooghe och G. Marks, 2003, s. 237–240.

beroende på frågan är frekventa. En annan central dimension som författarna identifierar är att MLG fokuserar på process och utfall samtidigt som det ignorerar struktur.

MLG kan utvecklas från tre exempel på förskjutningar av offentlig makt och kontroll. Utgångspunkterna för samtliga exempel är nationalstaten. Det första exemplet avser spridning av makt uppåt till internationella sammanslutningar. Trenden har pågått sedan andra världskrigets slut och har medfört att stater avgett delar av sin suveränitet till både mellanstatliga och överstatliga sammanslutningar. Förklaringen är att världssamfundet i högre utsträckning ställts mot regionala eller globala utmaningar. Ett särskilt exempel återfinns inom internationell handel där avregleringar medfört ökade krav på koordinering. Det andra exemplet på maktförskjutning beskriver hur den regionala och lokala nivån fått ett ökat utrymme. Flera av västvärldens stater har successivt decentraliserat sina befogenheter. Det har sitt ursprung i en ökad urbanisering, vilket medfört att städers handlingsutrymme ökat, samtidigt som den tidigare expansionen av offentlig service framför allt utförts på lägre nivåer. Den tredje förändringen berör hur mycket av tidigare offentliga åtaganden som i dag åligger organisationer och privata aktörer. Även detta har varit en märkbar trend i västvärlden och den kan exemplifieras genom att hänvisa till de utförsäljningar av statliga bolag som genomförts.⁴⁵

Litteraturen avdelar särskilt utrymme till att diskutera den regionala nivåns situation utifrån en governancemodell. Pierre och Peters betonar att regioner fått ökad betydelse i EU:s särskilda regionalpolitik. Utifrån ett europeiskt perspektiv kan man notera många institutionella förändringar som påverkat den regionala nivån. Ofta har syftet varit att identifiera naturliga områden med mål om att föra en mer aktiv utvecklingspolitik. Ett intressant forskningsbidrag på temat är Reigners artikel beträffande förhållandet i Frankrike där ökat lokalt självstyre gett upphov till en mer naturlig form mellan olika institutionella nivåer. Ett ömsesidigt beroende har tydliggjorts, i stället för en stel hierarki.⁴⁶

4.4 MLG med fokus på relationen mellan olika nivåer

4.4.1 Tyskland och EU

Det har gjorts en jämförelse av Tysklands respektive EU:s olika varianter av MLG med särskilt intresse riktat mot det regionalpolitiska området. Benz poängterar att termen MLG innefattar att ingen enskild aktör har tillräckligt med makt att själv lösa konflikter samtidigt som koordinering mellan MLG:s olika nivåer nås genom utbyte av information och resurser via en process av förhandlingar och samarbeten.⁴⁷

I det första fallet, EU:s regionalpolitik, är det frågan om en MLG på åtminstone tre nivåer: den överstatliga, den nationella och den regionala. En oöverskådlig flora av övriga aktörer deltar, framför allt i strukturfondsprogrammen som karaktäriseras av de mångskiftande regionala partnerskapen. Utgångspunkten för effektivt beslutsfattande framstår inte som optimalt, men Benz pekar i det här fallet på aspekter som verkar vara nödvändiga omständigheter för MLG. Ett informellt exempel är den flexibilitet som nås inom EU i och med att de olika nivåerna är löst sammankopplade i så kallat löst koppel. Det minskar risken för konflikter och innebär att beslut på respektive nivå delvis är beroende av övriga nivåers överväganden. Fokus på denna interaktion ligger inte på det faktiska beslutsfattandet utan på informationsutbyte. Förutom denna effekt anger även Benz en betydelsefull

⁴⁵ J. Pierre och B. G. Peters, 2000, kap 4.

⁴⁶ J. Pierre och B. G. Peters, 2005; H. Reigner, 2001.

⁴⁷ A. Benz. (2000), s. 21.

påverkansfaktor av mer konstitutionell natur. Det har sin bakgrund i EU:s hierarkiska struktur där beslut på högre nivåer skapar ramar för de lägre.

I det andra fallet studeras hur regionalpolitiken i Tyskland bestäms, finansieras och implementeras. Landets formella maktindelning i en federation kan på förhand betraktas som en enkel form av MLG, med en federal- och en delstatsnivå. Med tanke på att regionalpolitiken inte är tydligt åtskild mellan de båda förvaltningsnivåerna och att finansieringen av denna sker från båda håll, handlar beslutsfattande i frågan om att nå konsensus. På förhand kan det förefalla ge upphov till en svår situation. Två omständigheter förklarar dock varför denna process har varit reaktiv och inte har präglats av stelbenthet eller alltför mycket konflikter. Först och främst har det skapat en expertis där både formella statliga representanter och oberoende bedömare ingår. Denna grupp har styrts av rationella beslut utifrån tydliga kriterier. Den andra omständigheten härrör från den externa press som beslutsfattarna möts av. Den kan exempelvis härstamma från EU eller ekonomiska kriser vilket framtvingar ett effektivt och ändamålsenligt policyskapande.⁴⁸

Tabell 4-2 Jämförelse av MLG-beslutsfattande i Tyskland och EU.

Joint-decision-making in the German federal system	EU multi-level governance
'Connected games'	'Embedded games'
Strictly coupled	Loosely coupled
Actors with binding mandates	Actors with non-binding mandates
Institutionalized linkages	More informal linkages
Power strategies	Communication, influence
Negotiations without exit-options	Negotiations with exit-options
Incrementalism, inflexibility	Innovation, flexibility

Källa: A. Benz, 2000, s. 38.

Vid en jämförelse av de båda varianterna av MLG kan skillnader uppmärksammas. Benz tydliggör detta i tabell 4-2. Den första faktorn i tabellen tydliggör skillnaden i handlingsutrymme mellan beslutsprocessen i Tyskland som präglas av samarbete mellan de två nivåerna och situationen i EU där de tre nivåerna är löst sammankopplade. Tabellen visar även på skillnader i hur policyutvecklingen endast har handlat om mindre justeringar och anpassningar medan den i EU varit mer innovativ och flexibel.

EU:s version av MLG präglas av pluralism och löst sammanslutna nivåer. Benz betonar att den nationella förvaltningen över olika nivåer, vilken blir särskild åskådliggjord i en federation som Tyskland, får återverkningar på styrning av hela unionen.⁴⁹

4.4.2 Storbritannien

Tomaney fokuserar på uppbyggandet av regionala institutioner i Storbritannien. Tre regionala institutioner studeras med särskild inriktning på relationerna med den centrala regeringen i London.

De engelska Regional Development Agencies (RDA) är de centrala representanterna för regional utveckling. Sedan de introducerades 1999 har de fått en utökad roll och betydelse. Tydliga konflikter har funnits mellan dessa organ och den centrala nivån. Berörda statsråd har exempelvis haft storslagna planer för hur det regionala utvecklingsarbetet ska

⁴⁸ *Ibid.*, 25–26.

⁴⁹ *Ibid.*, 40–41.

formeras. I ett så kallat *white paper* har regeringen drivit på en utökad autonomi för RDA. Från regional nivå har man dock varit skeptisk, dels eftersom att genomförandet av det regionala självstyret tagit tid och dels för att man inte har trott på regeringens egentliga avsikt att överlåta ökade befogenheter till RDA.⁵⁰

Den andra institutionen som Tomaney studerat är de regionala kamrarna som förutom det i London inte är direktvalda. Kamrarna har tre uppgifter: granska RDA, representera regionen i konflikter med regeringen samt ägna sig åt policyintegrering. Även dessa organ har deltagit i konflikter, både med RDA och med den centrala nivån.

Ett exempel på konflikt uppstod när East England Regional Assembly vägrade att godkänna East of England Development Agency's regionala ekonomiska strategi. Även om en reviderad version av förslaget sedermera godkändes anser Tomaney att tvisten visar på den auktoritet de regionala kamrarna utrustats med. Det har även inträffat att dessa aktörer hamnat i konflikt med den centrala nivån.⁵¹

Det tredje regionala organet som undersöks har den svåröversättliga benämningen "government office". De finns i samtliga regioner, och representerar elva av regeringens departement. De är något av regionala experter vid implementering av policy och utförandet av program i respektive region. Även dessa aktörer har fått ökad regional betydelse. Sammantaget har floran av regionala institutioner i vissa fall gett upphov till en oklar ansvarsfördelning.

O'Brien, Pike och Tomaney har studerat MLG-situationen i Storbritannien med intresset riktat mot fackföreningarna. De menar att den regionaliseringsprocess som initierades i samband med regeringsskiftet 1997 har skapat en tydligare regional nivå. Därtill har även det fördjupade europeiska samarbetet lett till delvis ändrade förutsättningar. Flera aktörer, däribland fackföreningar, har uppmärksammat effekterna av dessa förändringar. Med författarnas egna ord:

*"...to recognise and realise some of the opportunities created by the emergent 'institutional space' opening up at the regional and subnational levels within the existing multi-layered governance structures operating at the supra-national, national and local scales."*⁵²

Att diskutera detta nya institutionella utrymme utgör en central del av artikeln. De menar att en starkare mellanliggande nivå gett upphov till ett nytt institutionellt landskap. De noterar även att fackföreningar på olika sätt ges möjlighet att delta i Englands nyformade regionala nivå. Fackföreningar på regional nivå tenderar dock ofta uppnå ett begränsat handlingsutrymme på grund av den centrala fackföreningsorganisationens mer centralistiska prioriteringar.

⁵⁰ J. Tomaney, 2002, s. 73–74.

⁵¹ *Ibid.*, s. 726–727.

⁵² P. O'Brien, A. Pike och J. Tomaney, 2004, s. 60.

5 Regionalism

Hittills har vi betraktat decentraliseringsprocessen som en exogen företeelse. I det här kapitlet analyseras närmare de bakomliggande motiven till ett ökat regionalt självstyre. Den varierande graden av regional autonomi diskuteras och några centrala argument för och emot regional autonomi redovisas. Därefter analyseras hur statens roll i en decentraliserad nation har ändrats. I Sverige finns en politisk strävan att förstora de regionala administrativa enheterna. Vi försöker därför svara på frågeställningen under vilka förutsättningar en administrativ regionförstoring leder till regional utveckling.

5.1 Regional autonomi

Regionalism är en ideologi som förordar en självständighet för statens regionala nivå samt en geografisk närhet mellan medborgarna och deras valda representanter i politiska församlingar.⁵³ Regionalismen vann ett stort politiskt inflytande under 1950-talet fram till början av 1970-talet, i samband med grundandet av den europeiska kol- och stålunionen och den efterföljande Europeiska gemenskapen. En andra våg av regionalism uppstod under mitten av 1980-talet och sammanföll med en ökad globalisering av ekonomierna och en ökad betydelse för regionerna, både för regioner inom nationsgränserna och för regioner som sträcker sig mellan flera nationer.

Graden av decentralisering i olika stater kan kategoriseras med hjälp av deras konstitution. De mest decentraliserade länderna bland EU27 är de federala staterna Tyskland, Belgien och Österrike. Konstitutionen i dessa stater garanterar de regionala styrelserna makt och befogenheter på centrala politiska områden. I enhetsstaterna däremot har den centrala staten i varierande grad delegerat makt, status, befogenheter och ansvar till den regionala nivån. Till skillnad mot den federala staten sker delegeringen genom normal lagstiftning och förordning, som kan ändras genom beslut av den centrala makten.

I praktiken kan den politiska makten i regionerna vara större i en enhetsstat än i en federal stat. Graden av regional autonomi består av flera dimensioner som inte låter sig fångas i en enkel kategorisering av staternas konstitution. Det finns olika metoder för att rangordna staternas grad av regional autonomi.⁵⁴ En metod är att studera hur stor andel av landets skatteintäkter och offentlig konsumtion som kontrolleras av de regionala organen. Sverige har en relativt hög grad av fiskal decentralisering, vilket betyder att en stor andel av de totala offentliga inkomsterna utgörs av lokala och regionala skatter (32 procent år 2004). Sveriges decentraliserade finansiella struktur ger även en relativt låg grad av *fiskal centralisering*, där den nationella nivåns andel av de totala offentliga intäkterna är lägre än många andra enhetsstater (49 procent). Sverige har även en hög grad av finansiell autonomi, eftersom 65 procent av de offentliga utgifterna spenderas på lokal eller regional nivå.⁵⁵

De fiskala måtten indikerar således att Sverige har en hög grad av regional autonomi. Men dessa mätmetoder tar inte hänsyn till att staten kan kontrollera användningen av de offentliga medlen genom öronmärkning av statliga transfereringar till kommunerna och lagstiftning om hur de lokala offentliga verksamheterna ska bedrivas. Lagar och förordningar

⁵³ Nationalencyklopedins Internettjänst.

⁵⁴ Se t ex A. Lijphart, 1984.

⁵⁵ Se C. G. Canaletta et al, 2004, s. 80.

reglerar nivån på den service som kommunerna ska erbjuda. Barnomsorg och skola är två exempel på central styrning av kommunala verksamheter i Sverige. Specialdestinerade pengar från staten är förenade med detaljregleringar om exempelvis maximal taxa i förskolan och mer lärarresurser i skolan. Staten kan alltså via detaljerad lagstiftning styra hur de regionala inkomsterna ska användas och hur statens transfereringar till kommunerna ska användas.

Graden av regional autonomi är således en komplex frågeställning, vilket skapar metodologiska svårigheter vid jämförelse mellan olika länder. Det finns dock ett antal allmän-giltiga teoretiska argument för och emot regional autonomi:

- effektivitet,
- demokrati,
- tillväxt.

Den ökade effektiviteten motiveras av att lokala eller regionala beslutsfattare har bättre kunskap om behov och produktionsförutsättningar i den specifika regionen än nationella beslutsfattare.⁵⁶ Det kan även hävdas att en decentralisering ökar konkurrensen mellan regionerna och därmed förbättras effektiviteten i ekonomin.⁵⁷ Decentralisering kan leda till en ökad variation mellan regionerna, vilket är effektivt eftersom det därmed sker en anpassning till regionernas varierande förutsättningar och invånarnas prioriteringar.⁵⁸

Ett vanligt motargument är att decentralisering medför minskade stordriftsfördelar i den offentliga produktionen. Många tjänster inom den offentliga sektorn har höga fasta kostnader i form av infrastrukturinvesteringar och utbildning. Om inte dessa investeringar samordnas kommer de totala kostnaderna öka.⁵⁹ Det kan även bli svårare att koordinera verksamheterna i de olika regionerna. Kompetenser för olika verksamheter måste byggas upp i varje region. Det är en uppenbar risk att det skapas en överlappning av kunskap mellan regioner eller att vissa uppgifter riskerar hamna mellan två stolar.⁶⁰ Effektiviteten kan även hämmas av politiska blockeringar eller korrupcion när beslutsfattandet flyttas ned till en lokal nivå.

Det finns således argument som talar både för och emot en ökad effektivitet vid en ökad regional autonomi.

Ett regionalt självstyre kan öka medborgarnas inflytande eftersom de politiska beslutsfattarna verkar på en lägre nivå. Detta kan vara en viktig demokratisk förbättring. Närheten mellan politiker och medborgare kan resultera i större öppenhet, ökat politiskt deltagande och en större tillit till de demokratiska institutionerna.⁶¹ Närheten kan å andra sidan även skapa informella band mellan folkvalda politiker och särintressen på orten, vilket kan ge en grogrund för mindre öppenhet och begränsat ansvarsutkrävande.

En ökad internationell konkurrens i produktionen av varor och tjänster på en marknad med internationell handel driver fram ett förändringstryck hos företaget. En lönsam produktion kräver en hög grad av specialisering, produktutveckling och profilering mot särskilda

⁵⁶ R. A. Musgrave, 1959.

⁵⁷ C. H. Tiebout, 1956.

⁵⁸ W. E. Oates, 1972.

⁵⁹ R. Prud'homme, 1994.

⁶⁰ A. Breton, 1981.

⁶¹ R. D. Putnam, 1993.

kundgrupper. Det kräver i sin tur att de lokala och regionala samhällena snabbt kan anpassas till den specialiserade och föränderliga produktionen. En hypotes är att självständiga regioner är bättre på att skapa förutsättningar för ett dynamiskt näringsliv och anpassning till den internationella konkurrensen. Det är i synnerhet lokala arbetsmarknadsfrågor, infrastruktur samt forskning och utbildning som den regionala politiken kan hantera mer följsamt än centraliserade organ. En effektiv och välfungerande samverkan mellan näringsliv, forsknings- och utbildningsinstitutioner och den regionala politiken kan vara avgörande för regionens konkurrenskraft.⁶²

Ett motargument som framförs i den svenska debatten är att Sverige är ett litet land. En regionalisering av exempelvis forsknings- och utbildningspolitiken riskerar leda till suboptimala satsningar. En regional arbetsmarknadspolitik kan minska arbetskraftens rörlighet mellan regioner, eftersom regionerna har svaga motiv att stödja emigration från den egna regionen.

5.2 Decentralisering och statlig omstrukturering

Goodwin m fl menar att det saknas en grundläggande teori i regionalislitteraturen om hur den decentraliserade administrativa och politiska statsapparaten är organiserad, hur organisationen uppkommer och hur den utvecklas.⁶³

Ett sätt att få en bättre teoretisk förståelse för regionaliseringen är med hjälp av Jessops ”Strategic-relational approach”.⁶⁴ Vid en decentralisering pågår tre processer samtidigt:

- ”De-statization”, en funktionell övergång från government till governance sker i samband med en minskning av statens direkta styrning och finansiering av ekonomisk och social politik. I stället kommer myndigheter och icke statliga aktörer i större utsträckning att utföra tjänster och styra verksamheter på uppdrag av staten.
- ”Internationalization”, en ökad betydelse av internationella politiska organisationer och nätverk, samtidigt som internationella sammanhang har ökad strategisk betydelse för statens agerande och politik.
- ”Denationalization”, funktioner flyttas från staten till regionala organ för att bättre hantera exempelvis globaliseringsprocesser, internationell handel samt finansiell avreglering. Det är denna process som även kan benämnas ”hollowing out” statens funktioner till regional nivå.

Decentraliseringen kommer att påverkas av dessa tre processer. Goodwin m fl påpekar att decentraliseringen är en komplex statlig omstrukturering. Det är inte fråga om en enkel statlig erodering och förminskning.⁶⁵

För att belysa detta introducerar Goodwin m fl konceptet ”filling in”, hur staten ’fyller på’ den decentraliserade statsapparaten med avseende på makt och inflytande hos de nya och gamla institutionerna. Denna process är geografiskt och rumsligt orienterad, till skillnad mot ”hollowing out” som är ett mer abstrakt koncept.

Goodwin m fl visar att decentraliseringen av Storbritanniens regionala utvecklingspolitik efter 1997 har resulterat i olika strukturer i England, Skottland, Wales och Nordirland. Det

⁶² *Tex R. Viale & H. Etzkowitz, 2005.*

⁶³ *M. Goodwin, M. Jones och R. Jones 2005.*

⁶⁴ *B. Jessop, 2001.*

⁶⁵ *J. Peck, 2001, s. 447.*

har resulterat i en komplex omstrukturering av den politiska styrningen, både i det vertikala planet mellan statliga, regionala och lokala institutioner och i det horisontala planet mellan olika institutioner som är verksamma inom samma territorium. För att förstå denna komplexitet behöver man beakta både ”filling in” och ”hollowing out”, och att det sker en ömsesidig påverkan mellan dessa processer. Den nya geografiska strukturen är ett resultat av interaktionen mellan de processer och strategier som uppstår när nya organisationer implementeras i en befintlig och ärvd politisk organisation.

5.3 Kritiska synpunkter om regionalism

Den aktuella litteraturen om regionernas centrala betydelse för ekonomisk utveckling har kritiserats. En artikel av MacLeod utgår ifrån ett debattinlägg av Lovering.⁶⁶ Lovering kritiserar den vetenskapliga validiteten hos en stor del av forskningslitteraturen om regionalismen. Han menar att litteraturen konstruerar teoretiska modeller om regional utveckling utan att kunna bevisa att dessa modeller verkligen förklarar empiriska observationer. Detta resulterar i att verkliga händelser och processer används till att motivera teoretiska antaganden. Slutsatserna framstår snarast som spekulationer. En svaghet är att analyserna inte tar hänsyn till makroekonomiska faktorer och hur staten påverkar regionernas utveckling.⁶⁷

MacLeods menar att en nyckel till att förstå regional utveckling är att tillägna sig mer kunskaper om statens nya roll i en regionaliserad nation. Samverkan mellan regionens utveckling och statens styrning och organisation är något som förbisetts i litteraturen. Med en ökad globalisering, där den ekonomiska utvecklingen är beroende av regionernas ekonomiska styrning, möter den nationella staten flera stora utmaningar med avseende på institutionell uppbyggnad, legitimitet och territoriellt inflytande inom nationens gränser. En regionaliserad nation kännetecknas av komplexa relationer mellan stat och region, där kausala samband går åt olika håll och mellan flera nivåer i samhället. En regionaliserad nation innebär således inte att statsmaktens betydelse försvagas, utan att staten får en ny roll i att hantera den globaliserade ekonomin och står i ömsesidigt beroende med städer och regioner.

Ytterligare en trend inom regionalismilitteraturen är att analysera betydelsen av ”icke-ekonomiska faktorer” för regionernas utveckling. Centrala begrepp är socialt kapital, ömsesidighet (reciprocity) och tillit (trust). Hadjimichalis menar dock att litteraturen har kommit att lägga en allt för stor vikt vid dessa faktorer. Dessutom används de utan att närmare reflektera över vad de egentligen betyder.⁶⁸

Putnam definierar socialt kapital som ”tillit, normer och nätverk som underlättar samarbete och ömsesidiga fördelar”.⁶⁹ Hadjimichalis menar att socialt kapital enligt denna definition saknar förankring i det omgivande samhället. Det sociala kapitalet tycks uppstå i en interaktion mellan könlösa varelser, utan social bakgrund eller etnicitet. Frånvaron av externa faktorer gör att det kausala sambandet mellan socialt kapital och regional ekonomisk utveckling kan ifrågasättas. Det kan vara den regionala utvecklingen som ger upphov till socialt kapital, eller de kan skapas av gemensamma externa faktorer som inte beaktas i analysen.⁷⁰ Hadjimichalis hävdar således att det sociala kapitalet inte bör frikopplas från

⁶⁶ G. MacLeod, 2001, s. 805.

⁶⁷ J. Lovering, 1999, s. 385.

⁶⁸ C. Hadjimichalis, 2006.

⁶⁹ R. Putnam, 1993.

⁷⁰ A. Portes och P. Landolt, 2000.

den politiska situationen i regionen. Om det sociala kapitalet baseras på familjens nätverk, bör man ta hänsyn till att vissa sociala och kulturella traditioner kan begränsa kvinnor och yngre generationer.

Rossi har granskat regionalismilitteraturen med utgångspunkt från studierna om den regionala utvecklingen i regionen Mezzogiorno i södra Italien.⁷¹ Bakgrunden är att det regionala stödet för södra Italien under 1990-talet har omvandlats från ett statligt stöd med inriktning mot stora industrier till ett mer lokalt förankrat stöd, där målsättningen är att utveckla kluster och samverkan mellan innovativa entreprenörer.

Rossis menar att studierna av New Mezzogiorno beskriver och utmanar den etablerade och pessimistiska bilden om ett för evigt efterblivet Mezzogiorno. De vill skapa en offentlig bild av Mezzogiorno som ett stort och pluralistiskt laboratorium för social förändring. Detta leder till en sammanblandning av egna önskemål och påstådda observationer om regionens utveckling. Det allvarligaste problemet är att man ignorerar det faktum att den regionala expansionen baseras på låga löner, dålig arbetsmiljö och låg grad av facklig anslutning. Den alltför positiva bilden som forskare gett av denna region har i många fall bortsett från de strukturella problemen i Syditalien. Rossi menar att regionalforskningen behöver återinriktas mot arbetsrätt och arbetsvillkor i stället för en ensidig fokusering på industrins effektivitet och konkurrenskraft.⁷²

5.4 Regionförstoring

Ett annat uttryck för regionalismen är en strävan att geografiskt utvidga de befintliga regionala politiska styrelseformerna. I Sverige har regionförstoring aktualiserats i takt med att de funktionella regionernas storlek och betydelse har ökat. En större funktionell region med ökad arbetspendling och nya bostäder kan skapa ett behov av en större administrativ region för att samordna den politiska styrningen. Det är således nödvändigt att skilja mellan den funktionella regionen som utgår från arbetskraftens rörelsemönster och den administrativa regionen som utgår från den politiska styrningen.

Den teoretiska bakgrunden till växande administrativa regioner är att sammanslagningar av kommuner och län kan öka effektiviteten i tillhandahållandet av kommunal offentlig service och investeringar, genom exempelvis utnyttjandet av skalfördelar och internalisering av positiva externa effekter mellan olika kommunala förvaltningar.

Det finns två huvudsakliga orsaker till att de funktionella regionerna växer. En stor funktionell region ger upphov till en stor arbetsmarknad. När det finns en stor arbetsmarknad har arbetsgivare lättare att finna anställda med rätt kompetens. Arbetstagarna kan å sin sida välja mellan fler yrkesinriktningar vilket ökar deras utvecklingspotential. Arbetsgivare och arbetstagare samlas därför i de stora funktionella regionerna och dessa regioner upplever en större tillväxt. Den andra orsaken till de växande funktionella regionerna är att de har bättre förutsättningar att genomföra strukturomvandlingar. Nya verksamheter etableras där det finns tillgång till arbetskraft, medan friställd arbetskraft vid nedlagda verksamheter lättare kan omskolas till nya sysselsättningar. De stora regionerna blir därför mer livskraftiga över tiden.

⁷¹ U. Rossi, 2004.

⁷² A. Markusen, 1999.

5.5 Svenska erfarenheter av regionförstoring

Den politiska strävan att geografiskt utvidga de regionala politiska organen kan tolkas som en anpassning till de växande funktionella regionerna. Historiskt har det funnits en politisk strävan i Sverige att utöka kommungränser och andra administrativa regioner. Kommunreformerna under 1950- och 1960-talen utökade kommunernas geografiska storlek. Den aktuella utredningen från Ansvarskommittén (SOU 2007:10) föreslår att dagens landsting utökas geografiskt och benämns regionkommuner.

En central motivering till att utöka primärkommunernas geografiska område är att förbättra den kommunala servicen. Kommunen tillhandahåller utbildning, beslutar om infrastrukturinvestering och kollektivtrafik. Dessa tjänster är nödvändiga för att göra regionen till en attraktiv bostadsort och för att möjliggöra företagets produktion av varor och tjänster. En kommunsammanslagning kan öka effektiviteten i kommunens tjänsteutbud. För det första kan kostnader för administration och byggnader minska i förhållande till verksamhetens omfattning i skolor och vårdinrättningar, vilket gör att mer resurser kan fördelas till åtgärder som höjer kvaliteten. För det andra kan investeringar i infrastruktur samordnas för att nå en större samlad nytta för samhället. Små kommuner kan ha mindre intresse av att göra infrastrukturinvesteringar som gynnar andra kommuner. Den effektivare kommunala servicen kan i sin tur öka företagets effektivitet och vinster, och därmed gynna den regionala tillväxten.⁷³ Utifrån ett ekonomisk-geografiskt perspektiv kan förstörade kommuner medföra att efterfrågan på varor och tjänster koncentreras till en sammanhållen lokal marknad. En större befolkning och en större efterfrågan på den lokala marknaden lockar nya företagsetableringar till kommunen och ökar utbudet och mångfalden på varor och tjänster.

Trots argumenten för större kommuner är kommunsammanslagningar för närvarande inte en dominerande utveckling i Sverige. Sammanslagning av kommuner är en komplicerad process, där flera kommunala centralorter måste komma överens om hur resurserna ska fördelas. I stället kan regionförstoringen gestaltas genom ökat samarbete mellan flera kommuner och satsningar på infrastruktur som stöder ökad pendling mellan kommunerna.

Hanes och Wikström har undersökt hur sammanslagningarna av svenska kommuner år 1952 påverkade den lokala tillväxten utifrån två forskningsfrågor: (1) om kommunsammanslagningarna bidrog till att minska befolkningsflyttningen från landsbygden och (2) om sammansättningen av de nya kommunerna har betydelse för den efterföljande befolkningstillväxten och inkomstökningen.⁷⁴

Forskningsmetoden innebär att jämföra befolkningsutvecklingen och inkomsterna för de sammanslagna kommunerna med kommuner som inte slogs samman. Det handlar således om att undersöka om de sammanslagna kommunerna "sprang ifrån" de andra kommunerna med avseende på befolkningstillväxt och inkomstökningar. Resultatet visar att det finns statistiskt stöd för att befolkningen ökade mer i sammanslagna kommuner där befolkningen innan sammanslagningen uppgick till maximalt 2 000 individer. För de större kommunerna fanns inga signifikanta effekter. Det bör noteras att de små kommunerna hade en negativ befolkningstillväxt. Sammanslagningen av de små kommunerna bidrog således till att bromsa befolkningsminskningen i dessa kommuner. Sammanslagningarna hade inga signifikanta effekter på ökningen av genomsnittlig inkomst.

Slutsatsen är att kommunsammanslagningen 1952 inte bidrog till att behålla den lokala befolkningen, med undantag för de små kommunerna med mindre än 2 000 invånare.

⁷³ R. J. Barro och X. Sala-I-Martin, 1992

⁷⁴ N. Hanes och M. Wikström, 2008.

Sammanslagningen av kommuner av olika storlek förefaller ha gynnat befolkningstillväxten. Det kan förklaras av att det var enklare att koncentrera den kommunala servicen till en centralort om det från början fanns en större kommun som var det naturliga valet. En alternativ förklaring kan vara att den allmänna migrationen från landsbygd till centralorter avspeglades i större grad vid dessa sammanslagningar.

Det första steget i en integrationsprocess av två städer eller regioner är att investera i fysisk infrastruktur för att möjliggöra kommunikation mellan städerna eller regionerna. Byggandet av Öresundsbron mellan Malmö och Köpenhamn år 2000 kan betraktas som ett sådant första steg, och en startpunkt för en regionförstoring (Öresundsregionen).

Schmidt har undersökt den sociala interaktionen mellan invånarna i Öresundsregionen.⁷⁵ Den sociala interaktionen betraktas som ett andra steg i integrationsprocessen mellan två städer.⁷⁶ Den arbetspendlingen som uppstår ger upphov till geografiskt avgränsade lokala arbetsmarknader. Schmidt mäter den sociala interaktionen genom att undersöka arbetspendlingen mellan de olika lokala arbetsmarknaderna i Sverige och Danmark inom Öresundsregionen. Det visar sig att arbetspendlingen är asymmetrisk, med en betydligt större pendling från Sverige till Danmark. Det är arbetspendlingen mellan Malmö och Köpenhamn som dominerar, medan den gränsöverskridande arbetspendlingen mellan övriga lokala arbetsmarknaderna i regionen är ytterst blygsam. Detta innebär att den gränsöverskridande sociala interaktionen mätt med arbetspendlingen inom Öresundsregionen är betydligt mindre än den motsvarande interaktionen inom Sverige respektive Danmark.

De svenska erfarenheterna visar att politiska beslut kan skapa bättre förutsättningar för växande funktionella regioner, men att det samtidigt måste det finnas verkliga drivkrafter för individer och företag att utöka sin geografiska rörlighet inom regionen. Det krävs således en samordning mellan de politiska åtgärderna och den privata sektorns utökade rörlighet på de lokala arbets-, varu- och tjänstemarknaderna.

5.6 EU och regionförstoringen

Midelfart-Knarvik och Overman analyser om EU:s strukturfonder gynnar eller motverkar den ekonomiska integrationen inom EU.⁷⁷ Den fördjupade integrationen av EU:s nationer som skett i samband med öppnandet av den inre marknaden och den gemensamma valutan euro har skapat förutsättningar för effektivare produktion, ökad konkurrenskraft och lägre priser. Samtidigt sätter denna förändring hårt tryck på de enskilda EU-länderna att införa strukturella åtgärder. Denna process aktualiserar två viktiga frågor:

- Nationellt statligt stöd till verksamheter kan hindra de strukturella förändringar som är nödvändiga för att EU:s integration ska ge ekonomiska fördelar.
- Vinsten från integrationen kan fördelas ojämnt mellan EU:s medlemsstater.

EU övervakar därför medlemsstaternas statliga industristöd. Samtidigt syftar EU:s strukturfonder till att underlätta strukturomvandlingen och stödja länder som släpar efter i den ekonomiska utvecklingen.

Detta belyser en allmän problematik vid regionförstoring. När mindre regioner integreras till en större region för att skapa en större och effektivare marknad för arbetskraft, kapital, varor och tjänster sätter denna förändring press på de mindre regionernas ekonomier och

⁷⁵ T. D. Schmidt, 2005.

⁷⁶ N. Ehlers, 2001.

⁷⁷ K. H. Midelfart-Knarvik och H. G. Overman, 2002.

behov av strukturomvandlingar. Denna strukturomvandling kan i ett tidigt skede gynna vissa grupper i samhället, medan andra grupper förlorar. Politiska aktörer som tar initiativ till och skapar förutsättningar för regionförstoringen står inför svåra avvägningar mellan vilka stödjande åtgärder som är motiverade och vilka som inte bör vidtas vid sådana tillfällen.

Midelfart-Knarvik och Overman menar att det i allmänhet krävs policyåtgärder som stöder regional specialisering i mindre regioner. För att undvika polarisering av näringslivs- verksamheten till de stora regionerna bör de små regionerna stödjas i att specialisera sig på verksamheter som de har relativt bättre förutsättningar att utföra jämfört med andra regioner.

6 Slutsatser

En central frågeställning i den här litteraturöversikten är om decentraliseringen av politisk makt är en effektiv metod för att stimulera den regionala utvecklingen. I den här rapporten och i en tidigare rapport från ITPS (R2008:004) har vi inte funnit några entydiga belägg för att decentralisering av politisk makt till regioner har en positiv effekt på den regionala tillväxten. Frågan är om det är realistiskt att förvänta sig entydiga effekter. Anledningen är att det finns flera centrala konsekvenser av decentraliseringen som på åtskilliga sätt kan påverka den regionala utvecklingen. I vår översikt av forskningslitteraturen har det framkommit att decentraliseringen påverkar:

- policyprocessen, med implementeringen och policylärandet av de politiska åtgärderna,
- governance-strukturen,
- statens roll i landets interna politiska styrning.

Dessa tre konsekvensområden uppvisar flera faktorer som var och en kan påverka den regionala utvecklingen på olika sätt:

Policyprocessen påverkas av att implementeringen av politiska beslut förs närmare utförare av verksamheterna. Ofta möjliggörs mer flexibla arbetsformer och det uppstår en pluralism avseende organisatoriska och ägarmässiga förhållanden. Implementeringen kan bli mer effektiv när regionala utvecklingsfrågor präglas av partnerskap mellan lokala aktörer och engagemang av lokala konsulter och universitet. En förbättrad regional implementering förutsätter en ökad anpassningsförmåga till regionala förutsättningar och lärande av hur policy påverkas av omvärlden. En regions förmåga till policylärande kan i sin tur bero på regionens sociokulturella och politiska miljöer. Det kan krävas regionala samordningsorgan som stöder nätverk och samverkan mellan olika företag och politiker i regionen.

Decentralisering är förenat med en ökad grad av multilevel **governance**. Det innebär en spridning av makten från den statliga nivån till internationella sammanslutningar (exempelvis inom handelspolitiken), samt till de regionala nivåerna i samband med den ökade urbaniseringen och det lokala utförandet av offentligt finansierade tjänster. Samtidigt har tidigare offentliga arbetsuppgifter övertagits av organisationer och privata aktörer som utför tjänster och styr verksamheter på uppdrag av staten. Under sådana förutsättningar är styrning och koordinering av resurser en svår och komplicerad process. De rekommendationer som förs fram som botemedel på sådana problem handlar ofta om förändringar i den institutionella strukturen. Situationen inom EU är värd att uppmärksammas, med flexibla relationer mellan de olika regionala, nationella och transnationella nivåerna. Det är även viktigt att underlätta och kontrollera tillgången till relevant information som utgör underlag för beslutsfattandet inom respektive nivå.

Den tredje konsekvensen av ett decentraliserat styre är **statens förändrade roll**. Denna nya roll är en direkt följd av multilevel governance. Det är värt att uppmärksamma att decentraliseringen skapar en internationalisering av nationens politiska liv ("Internationalization"). Den internationella utvecklingen får en ökad strategisk betydelse för statens agerande och politiska val när de internationella politiska organisationerna och nätverken får ökad betydelse. Samtidigt flyttar funktioner från staten till regionala organ där regionernas betydelse är större än nationens ("Denationalization"). Detta innebär dock inte en erodering av statsmakten och förminskning av statens betydelse. Det påpekas i litteraturen att

staten tar på sig nya roller i den decentraliserade nationen. En roll för staten som troligen har stor betydelse för den regionala utvecklingen är dess förmåga att skapa förutsättningar för goda sociala förhållanden.

En decentralisering av politisk makt påverkar således den regionala utvecklingen genom flera kanaler. Det slutgiltiga resultatet beror på hur dessa mekanismer hanteras och hur de samverkar. Det är därför inte överraskande, att en decentralisering av den politiska makten från central till regional nivå inte har haft entydiga effekter på den regionala tillväxten.

I Sverige förenas ofta ökat regionalt självbestämmande med en strävan att uppnå en geografisk regionförstoring. Ett centralt motiv bakom regionförstoringen är att skapa förutsättningar för samordningsvinster både inom den offentliga sektorn och inom det privata näringslivet. Erfarenheterna tycks visa att det krävs drivkrafter både från statliga och kommunala aktörer och från enskilda individer och företag. Statliga och kommunala organ måste besluta och genomföra samgående av administrativa enheter, skapa enhetliga lagar och regleringar inom den utökade regionen och planera och genomföra fysiska infrastrukturinvesteringar. De statliga och kommunala organen har därmed ett ovanifrånperspektiv på regionförstoringen. Samtidigt måste individer och företag utvidga sin rörlighet på arbetsmarknaden och varu- och tjänstemarknaden inom ett större regionalt område. Individer och företag kan sägas bidra till regionförstoringen med ett underifrånperspektiv. En samordning mellan den offentliga sektorns ovanifrånperspektiv och den privata sektorns underifrånperspektiv förefaller viktig för att en administrativ regionförstoring ska leda till regional utveckling.

Avslutningsvis är det värt att uppmärksamma den inneboende svårigheten i att avgöra när politiska åtgärder får önskade effekter. Forskning inom området kan sällan ge klara och distinkta svar. Studierna brottas ofta med metodproblem på grund av frånvaro av kontrollgrupper eller oklara kausala samband. En önskan är att framtida studier både tydligare framhåller dessa förutsättningar och samtidigt diskuterar alternativa ansatser. En systematisk metodutveckling är avgörande för att förbättra möjligheten att i högre grad kunna bestämma effekterna av politiska åtgärder.

Referenser

- Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2000). Spatial dimensions and institutional uncertainties of planning and the 'new regionalism'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 711–726.
- Andersson, F., Ek, R. & Molina, I. (2008). *Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Barro, R. J., & Sala-i- Martin, X. (1992). Public finance in models of economic growth. *Review of Economic Studies*, 59, 645–661.
- Bennet, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25, 275–294.
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and the EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10, 21–44.
- Benz, A., & Furst, D. (2002). Policy learning in regional networks. *European Urban and Regional Studies*, 9, 21–35.
- Björk, P., Bostedt, G., & Johansson, H. (2003). *Governance*. Lund: Studentlitteratur.
- Burch, M., & Gomez, R. (2002). The English Regions and the European Union. *Regional Studies*, 36, 767–778.
- Breton, A. (1981). Federalism versus centralism in regional growth. *Public Finance and Economic Growth*, Proceedings of the International Institute of Public Finance. Tokyo.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253–273.
- Canaleta, C. G., Arzoz, P. P., & Garate, M. R. (2004). Regional economic disparities and decentralization. *Urban Studies*, 41, 71–94.
- Ehlers, N. (2001). The utopia of binational city. *GeoJournal*, 54, 21–32.
- Gibbs, D., & Jonas, A. E. G. (2001). Rescaling and regional governance: the English Regional Development Agencies and the environment. *Environment and Planning C- Government and Policy*, 19, 269–288.
- Goodwin, M., Jones, M., & Jones, R. (2005). Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of British State. *Regional Studies*, 39, 421–436.
- Hadjimichalis, C. (2006). Non-Economic Factors in Economic Geography and in 'New Regionalism': A Sympathetic Critique. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 690–704.
- Hanes, N., & Wikström, M. (2008). Does the local government structure affect population and income growth? *Regional Studies*, 42, 593–604.
- Helmsing, A. H. J. (2001). Externalities, learning and governance: New perspectives on local economic development. *Development and Change*, 32, 277–308.
- Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state*. Harlow: Prentice Hall/Harvester.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, 97, 233–243.
- Huqube, A. S., & Mohammed, H. (2005). *International Development Governance*: CRC Press.
- ITPS. (2005). *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*, A2005:011.
- ITPS. (2008). *Tillväxt i relation till regionalt självstyre och regional storlek*, A2008:004.
- Jessop, B. (2001). Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 1213–1235.
- Jones, M. (2001). The rise of the regional state in economic governance: ‘partnership for prosperity’ or new scales of state power? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 1185–1211.
- Knack, S. (2003). *Democracy, governance & growth*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Legendijk, A., & Cornford, J. (2000). Regional institutions and knowledge - tracking new forms of regional development policy. *Geoforum*, 31, 209–218.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lovering, J. (1999). Theory Led by Policy: The Inadequacies of the ‘New Regionalism’ (Illustrated from the Case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 379–395.
- Långtidsutredningen. (2007). *Plats för tillväxt - Långtidsutredningens bilaga 2*.
- MacLeod, G. (2001). New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 804–829.
- Markusen, A. (1999). Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies. *Regional Studies*, 33, 869–884.
- Meltsner, A. J. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Midelfart-Knarvik, K. H., & Overman, H. G. (2002). Delocation and European integration, Is structural spending justified? *Economic Policy*, 322–359.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41, 738–770.
- Musgrave, R. A. (1959.). *The Theory of Public Finance*: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*: Harcourt Brace Jovanovich.
- O’Brien, P., Pike, A., & Tomaney, J. (2004). Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England. *GeoForum*, 35, 59–68.
- Parson, W. (1995). *Public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parson, W. (2004). Not just steering but weaving. *Australian Journal of Public Administration*, 63, 43–57.

- Peck, J. (2001). Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, 25, 445–455.
- Phelps, N. A., Mackinnon, D., Stone, I., & Braidford, P. (2003). Embedding the multinationals? Institutions and the development of overseas manufacturing affiliates in Wales and North East England. *Regional Studies*, 37, 27–40.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Portes, A., & Landolt, P. (2000). Social capital: promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*, 32, 529–547.
- Prud'homme, R. (1994). *On the dangers of decentralization*. Occasional Papers 23, Urban Institute, Washington.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*: Princeton University Press.
- Regeringen. (2001). Regeringens proposition, 2001/02:4.
- Regeringen. (2007). *Budgetpropositionen för 2008*, Regeringens proposition 2007/08:1.
- Regeringskansliet. (2007). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap & sysselsättning 2007–2013*.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 652–667.
- Reigner, H. (2001). Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government. *Policy & Politics*, 29, 181–192.
- Rodríguez-Pose, A., & Bwire, A. (2004). The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A* 36, 1907–1928.
- Rossi, U. (2004). New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of the Mezzogiorno of Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 466–476.
- Sabatier, P. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24, 147–156.
- Schmidt, T. D. (2005). Cross-border regional enlargement in Öresund. *GeoJournal*, 64, 249–258.
- Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36, 85–131.
- SOU. (2000). 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.
- SOU. (2007). 2007:25 *Plats för tillväxt? Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008*.
- SOU. (2007). 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft – Slutbetänkande från Ansvarskommittén*.
- Tewdr-Jones, M., & Phelps, N. A. (2000). Levelling the uneven playing field: Inward investment, interregional rivalry and the planning system. *Regional Studies*, 34, 429–440.

Tiebout, C. H. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416–424.

Tomaney, J. (2002). The evolution of regionalism in England. *Regional Studies*, 36, 721–731.

Viale, R., & Etzkowitz, H. (2005). *Third Academic Revolution, Polyvalent knowledge; the DNA of 'triple-helix*. Paper presented at the 5th Triple Helix Conference.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdrag att bidra med kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken.

ITPS har definierat fyra tillväxtpolitiska utmaningar för Sverige:

- Globalisering och internationalisering
- Regional tillväxt
- Näringslivets dynamik
- Teknisk utveckling

Verksamhet och arbetsuppgifter är fördelade inom tre avdelningar och tre kunskapsområden:

- Avdelningen för tillväxtanalys och statistik beskriver och analyserar tillväxten och dess drivkrafter i Sverige.
- Avdelningen för utvärdering redovisar resultatet av den politik som genomförs.
- Avdelningen för omvärldsanalys bevakar och analyserar händelser i omvärlden som kan komma att få betydelse i Sverige.

Uppdragsgivare är regeringen. I uppdraget ingår att sprida kunskapen till nationella, regionala och lokala tillväxtpolitiska aktörer.

ITPS har sitt huvudkontor i Östersund och verksamhet i Stockholm, Peking, Tokyo, New Delhi, Los Angeles/San Francisco, Washington och Bryssel.