

# Vad kostar regionalpolitiken?

## 1. Introduktion

Den moderna regionalpolitiken introducerades i vårt land på 1960-talet. Syftet var att man skulle stödja de regioner som av olika skäl hade hög arbetslöshet, utflyttning och en åldrande befolkning, främst genom att försöka öka antalet arbetstillfällen. Detta kunde motiveras med att man ökade landets totala ekonomiska produktion genom att eljest arbetslösa kunde få arbete. Men politiken hade naturligtvis även en värderingsmässig grund i något slag av rättviseresonemang. Det var "orättvist" mot dem som bodde i avfolkningsbygder att de måste flytta för att få tag på ett arbete. Det fanns nog med fördelar ändå i de delar av landet som växte snabbt och med en regionalpolitik på en rimlig nivå ansåg man sig kunna i någon mån utjämna dessa skilda förutsättningar.

Liksom all annan politik har regionalpolitiken varit mer eller mindre accepterad. Intuitivt får man ett intryck av att perioden fram till 1980-talets slut dominerades av en allmänt positiv inställning till regionala satsningar. Krav från utflyttningsregioner hade då relativt lätt att få politiskt gehör, grundinställningen hos de flesta politiker, media och allmänhet var att glesbygden var missgynnad och att det var rätt och riktigt att den kompenseras på något sätt.

Början av 1990-talet innebar dock en vändpunkt. Opinionssvängningen kan kanske preciseras till 1991 då en offentlig

utredning, "Geografin i den ekonomiska politiken" (SOU 1990:74), publicerades. Där gjorde man beräkningar av vad invånarna i varje kommun betalade in till statskassan och vad de fick tillbaka i form av transfereringar, statliga myndigheter och bidrag. Resultaten visade att det föregick en väldig regional omfördelning från storstäderna till glesbygden. Om några regioner behandlades orättvist så var det storstäderna. Och detta var desto mer allvarligt som det var storstäderna som drev landets ekonomi framåt.

Denna bild har efterhand kommit att dominera media och debatt i ämnet, inte minst då det gällt effekterna av det statskommunala utjämningsystemet. Och för några år sedan publicerade ESO en rapport som i stora drag bekräftade den nya synen. Den bar titeln "Regionalpolitiken – en rapport om tro och vetande" (ESO [1999]) och innehöll stark kritik av den svenska regionalpolitiken. Den debattartikel som författaren (Helen Norberg) publicerade samma dag som rapporten offentliggjordes bar rubriken: "Regionalpolitiken bortkastade pengar. Ny utredning från ESO: 73 bidragsmiljarder har inga eller negativa effekter på tillväxten" (Norberg [1999a]). Den var (som vanligt) tillspetsad, men i detta fall överensstämde den med det budskap som utgick från rapport och rapportör. Det mediala genomslaget blev stort, inte minst för att det rörde sig om en rapport från en statlig expertkommitté.

Denna artikel tar sin utgångspunkt i nämnda ESO-rapport och granskar den syn på regionalpolitiken som vuxit fram det senaste decenniet. Den mynnar ut i slutsatsen att ESO:s rapport grundas på elementära, men allvarliga, missuppfattningar och sammanblandningar av vad som är regionalpolitik och vad som är re-

SÖREN WIBE är fil dr och docent i nationalekonomi, professor i skogsekonomi vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Umeå. Han har mest forskat kring frågor som rör produktionsteori och teknisk utveckling.

gionala effekter av vanlig skatte- och transfereringspolitik, vad som är teknikimport och vad som är genuin teknikalströring. Dessa sammanblandningar gör att centrala teser och slutsatser, som t ex att regionalpolitiken hämmar tillväxten i landet, saknar sakligt stöd i rapporten.

## 2. ESO-rapportens innehåll

Huvudspåret i ESO-rapporten är ungefär detta: Det finns en "traditionell" regionalpolitik som i hög grad varit inriktad på att hjälpa typiska glesbygds- och utflyttningsregioner. Det har handlat om att på olika sätt försöka motverka landsbygdens avfolkning och få till stånd en utveckling även i dessa delar av landet. I slutet av 1970-talet sker ett trendbrott bland annat beroende på att utflyttningen avtar och befolkningssiffrorna stabiliseras. De regionala problemen återkom emellertid på 1980-talet i samband med ekonomins globalisering.<sup>1</sup>

Under 1980-talet och 1990-talet framkommer emellertid ett antal "moderna tillväxt- och regionalteorier". Dessa koncentrerar sig inte på utflyttningens problem utan på den positiva sidan: vad som skapar tillväxt. De betonar saker som "kluster", "tillgänglighet" och "agglomereringseffekter". Dessa effekter är intimt förknippade med en geografisk plats och kan då bilda ett slags tillväxtpool som kan sprida ny teknik över omlandet. Tillväxt är alltså något som genereras från några enstaka platser, "regionala motorer", och som sedan sprids över landet. Utan dessa regionala motorer inga spridningseffekter och följaktligen ingen tillväxt i övriga landet.

Denna syn på tillväxtens orsaker har bestämda implikationer för regionalpolitiken. Det är ineffektivt att bara stödja produktionen i en region, ty tillväxt kan inte skapas var och hur som helst. Men dagens regionalpolitik fungerar på detta sätt anser författaren: "Politiken som skall främja en regional utveckling tillkommer

utan att grundläggande hinder för att en tillfredsställande utveckling skall komma till stånd på marknadsmässiga grunder analyseras, förbättras, åtgärdas eller ens medvetandegörs utan 'slätas över' med en påse pengar. Dessa pengar har utifrån den utgångspunkten inga goda förutsättningar att skapa tillväxt", heter det t ex på sidan 108 i ESO-rapporten.

Det är stora belopp det är fråga om menar författaren, och därför reducerar "en politik som syftar till att sprida ut ekonomisk verksamhet ... den tillväxtpotential som finns i befintliga framgångsrika kluster",<sup>2</sup> dvs regionalpolitiken minskar landets totala tillväxt. Istället för att investera i regioner som har goda förutsättningar för tillväxt så förlösas medlen på hopplösa glesbygdsprojekt.

## 3. Bevisen för rapportens slutsatser

Då det gäller de mer konkreta slutsatserna i ESO-rapporten så grundas de på en empirisk studie som finns bifogad som bilaga till huvudrapporten. Den kommer från Finansdepartementet<sup>3</sup> och bär titeln: "Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard?" (hädanefter enbart kallad Finansdepartementets rapport). I ett förord till ESO-rapporten sammanfattar ESO:s (dåvarande) ordförande resultaten med följande ord:

"Slutsatsen är att regionalpolitiken varit fördelningspolitisk framgångsrik ...

<sup>1</sup> Författarens egen beskrivning av detta är att 1970-talets minskade flyttningar skapade en "regionalpolitisk förvirring" och att "mattan drogs bort under fötterna på regionalpolitikens fokus på landsbygdens avfolkning" (ESO [1999, s 90]). Efter det kom emellertid 1980-talets lågkonjunktur och "räddade förvirringen" (ibid) genom att skapa nya regionala problem.

<sup>2</sup> Norberg [1999a].

<sup>3</sup> Eriksson & Pettersson [1999].

(men att) ... framgången varit mindre när det gäller regionalpolitikens tillväxtmål. Dessa slutsatser bygger på de beräkningar och den analys som redovisas (av Finansdepartementet i en bilaga... Deras slutsats är att politikens mål att utjämna levnadsvillkoren i olika delar av landet i fråga om ekonomisk standard uppnåtts i hög grad. Men mycket tyder på att den långtgående omfördelningen har försvagat drivkrafterna för regional ekonomisk tillväxt. Framgång i ekonomisk utveckling i en region leder inte till nämnvärt ekonomiskt bättre standard för dess invånare." (s 3–4).

Här är ESO-rapportens centrala slutsatser. De grundas på en studie gjord av Finansdepartementet som visar att:

A. "Regionalpolitiken är framgångsrik när det gäller att fördela inkomster men inte tillväxt"<sup>4</sup>

B. "Regionalpolitiken skapar inte tillväxt utan medför stora kostnader för samhällsekonomin"<sup>5</sup>

C. Regioner vinner inte något på att vara mer produktiva: "En hög regional produktion åtföljs inte av en hög välfärd" är en fras som med olika variationer ofta återkommer.

D. "Mycket tyder på att den långtgående omfördelningen försvagat drivkrafterna för regional ekonomisk tillväxt" (se citatet av ESO:s ordförande ovan)

Som visas nedan baseras den första slutsatsen på en enkel missuppfattning av vad som är regionalpolitik och vad som är "regional effekt". Den andra, tredje och fjärde slutsatsen grundas på den första missuppfattningen och är av den anledningen ogrundade.

#### 4. Regionalpolitik och regionala effekter

Vad är egentligen regionalpolitik? Via de offentliga transfereringssystemen betalas t ex pensioner och barnbidrag. Antag nu att de som arbetar (dvs de som egentligen betalar till dessa system) bor i en annan

kommun än de som tar emot pengarna, t ex pensionärerna. Då finns en regional effekt i betalningarna, de går från "region A" till "region B". Samma sak gäller för de flesta av statens utgiftsområden. Skattesystemet omfördelar bl a mellan "rika" och "fattiga" och dessa bor vanligen i skilda kommuner, så även här får vi en regional effekt.

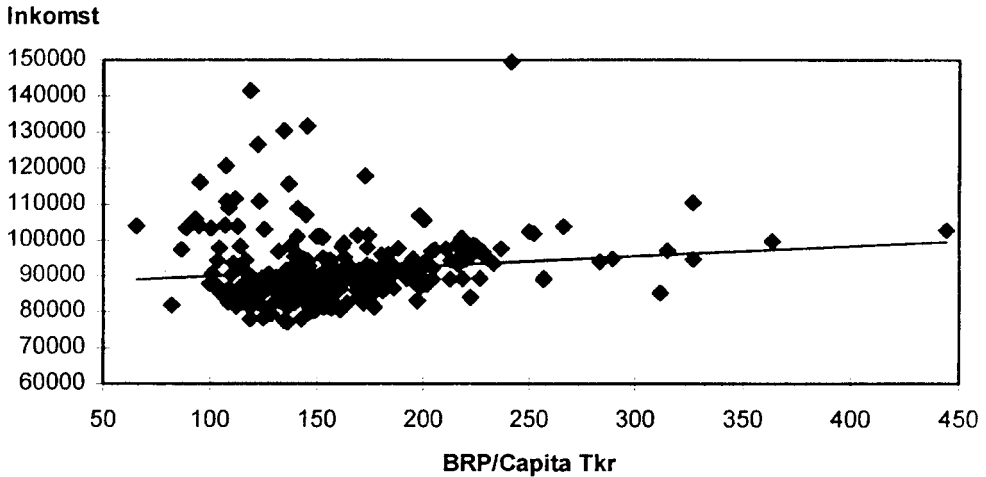
Men berättigar denna regionala dimension att man räknar in t ex pensioner i "regional-politiken"? Självfallet inte. Dessa överföringar är inte regionalpolitik av det enkla skälet att betalningarna inte hade ändrats om så alla människor hade flyttat till en och samma plats. Pensioner och barnbidrag hade fortfarande utbetalats, skolor och sjukhus hade fortsatt sin verksamhet och skatten hade fortfarande omfördelat inkomster från de med höga till de med låga inkomster.

Men i rapporten kallar man all offentlig politik för regionalpolitik. När de rika i Danderyd betalar mer i skatt än de mindre välbeställda i Bengtsfors så beskriver man detta i rapporten som att regionalpolitiken fördelar välfärd. När vi har ett skattesystem som tar ut mer skatt då inkomsten stiger, så kallar man detta i rapporten för att regionalpolitiken försvagar drivkrafterna till tillväxt. Detta är det helt avgörande felet i rapporten. Sammanblandningen av allmän skatte- och välfärdspolitik med regionalpolitiken är källan till alla rapportens påståenden, t ex om regionalpolitikens stora kostnader eller att regionalpolitiken hindrar tillväxten. Denna sammanblandning gör att rapportens resultat är vilseledande och ogrundade.

<sup>4</sup> Citat från PRESSSTOPP, ESO:s pressmeddelande.

<sup>5</sup> ibid.

Figur 1 Samband mellan produktion och inkomst på kommunnivå 1996



## 5. Regionalpolitiken: från fyra till fyrahundra miljarder

ESO-rapporten inleds med att konstatera att det finns en "liten" och en "stor" regionalpolitik. Den lilla är vad man normalt menar med regionalpolitiken, dvs de 3–4 miljarder som går till företagsstöd i vissa regioner. Den "stora" är den statligt finansierade offentliga servicen. Den omfattar cirka 70 miljarder och definieras som "politikområden med regionala konsekvenser, t ex arbetsmarknadspolitiken, kommunikationspolitiken och utbildningspolitiken" (s 15). Här inkluderas alltså t ex satsningarna på universiteten (där huvuddelen sker i storstäderna) i regionalpolitiken.

Men det finns en ännu större "regionalpolitik", nämligen den "stora" politiken plus det statskommunala utjämningsystemet. När ESO-rapportens författare (i den efterföljande debatten) upplystes om att merparten av (vad som ovan kallas) den "stora" regionalpolitiken hamnade i storstäderna så förklarade hon att den stora regionalpolitiken även "inkluderar bland annat de omfattande statliga bidrags- och utjämningsystemen inom kommunsektorn. Dessa uppgår totalt i ekonomin till cirka 80 miljarder per år".<sup>6</sup>

Nu kan man naturligtvis undra över hur statskommunala utjämningsystem uppgående till 80 miljarder kan vara "inkluderade" i den "stora" regionalpolitiken som totalt omfattade endast 70 miljarder och där det dessutom ingick t ex arbetsmarknadspolitik och utbildningsinsatser. Men denna lapsus är en bagatell i sammanhanget. Det allvarliga är att begreppet "regionalpolitik" nu getts tre olika definitioner.

Då man tar del av de empiriska bevisen, dvs Finansdepartementets studie, så visar det sig att regionalpolitiken växt ytterligare och då till att omfatta hela den offentliga budgeten. Studien visar två saker, dels att högproduktiva regioner inte medför högre standard för sina invånare, dels att regional tillväxt inte ger (speciellt mycket) ökad standard för kommuninvånarna.

Det första påståendet illustreras bl a med *Figur 1* (som tagits direkt från Finansdepartementets rapport). *Figur 1* visar att standarden (mätt med disponibel inkomst per hushållsenhet justerad för försörjningsbördan) är tämligen oberoende av produktionen per invånare i landets

<sup>6</sup> Norberg [1999b].

kommuner. Detta bildar underlaget för slutsatsen att "högproduktiva" regioner inte belönas, vilket i rapporten blir ett viktigt indicium för slutsatsen att regionalpolitiken bestraffar framgång.

Resultaten kan förefalla bestickande, men redan en ytlig granskning av det empiriska grundmaterialet (i t ex figuren ovan) avslöjar ett antal underligheter. Främst gäller det den stora spridningen i produktion per invånare,<sup>7</sup> från ca 65 000 kronor till 450 000 kronor. Om detta på något sätt var ett uttryck för den sanna produktiviteten skulle det alltså innebära att det fanns kommuner med en produktivitet som var nästan tio gånger högre än i andra. Det är för mycket för att vara trovärdigt.

En granskning av namnen på kommunerna avslöjar vidare att spridningen inte bara finns mellan typiska glesbygdskommuner och storstäder, utan även mellan kommuner som naturligen borde ligga i samma "kluster". Den lägsta produktionen (per capita) finner man t ex inte alls i Norrlands inland, utan i Salem (!) där det endast producerades för 65 500 kronor per person. Och bara några mil längre norrut, i Solna, finner vi landets högsta produktion, 444 000 kronor per person.

Hur kan nu detta komma sig? Varför är "produktionen" i Lidingö en av de lägsta i landet, endast 118 000 kronor per person, betydligt lägre än i t ex Kalix (141 000)? Och varför har Sigtuna så hög per capita-produktion (363 000), medan Tyresö med sina 95 000 kronor hamnar efter Pajala. Skälet är synnerligen enkelt. Med "produktion" menas vad som produceras inom kommunen, dvs i de företag och myndigheter som ligger inom kommunen. Med "inkomst" menas inkomsten för dem som bor i kommunen. Salems låga produktion förklaras främst med att människor bor där men jobbar i t ex Solna. I Salem sover man och i Solna arbetar man.

Man inser omedelbart att redan av detta enkla skäl skall vi inte förvänta oss något samband mellan "produktion" och

"inkomster" i olika kommuner.<sup>8</sup> Men dessutom gäller att man (i figuren ovan)<sup>9</sup> jämför produktion *före skatt* med vad hushållen har *efter skatt* (och justerat för antalet barn och liknande). Vad man då gör är i princip att mäta *den regionala effekten av alla skatter och bidrag plus effekten av att människor bor på ett ställe och arbetar på ett annat*. Denna totaleffekt är naturligtvis stor, inte bara av den anledningen att människor bor på andra platser än där de arbetar, utan framförallt för att den demografiska sammansättningen varierar kraftigt. I en del kommuner, t ex typiska glesbygdskommuner, finns ett oproportionerligt stort antal pensionärer eftersom de unga och yrkesverksamma flyttat. I vissa kommuner bor högavlönade, i andra lågavlönade osv. Och eftersom vi har denna geografiska spridning av människor så kommer skattesystemet, även om det helt saknar en "regionalpolitik", att uppvisa betydande regionala effekter.

<sup>7</sup> Det finns även andra dunkla punkter. För de kommuner som har stor elproduktion så minskar man produktionen eftersom man annars skulle få "orealistiska värden" för vissa Norrlandskommuner och kommuner med kärnkraft. Med samma skäl borde man från Stockholms "produktion" dra värdet av t ex Hovstaten, Operan och alla centrala myndigheter.

<sup>8</sup> Detta har även författarna insett och de arbetar också med s k LA-regioner, dvs Lokala arbetsmarknadsregioner vid sidan av analysen på kommunnivå. Man frågar sig dock varför de överhuvudtaget tagit med kommunanalysen om de vet att den är nonsens.

<sup>9</sup> Liksom i analysen för LA-regioner.

## 6. Det vilseledande – sammanfattning

Det är på inget sätt förgripligt att belysa hur statens utgifter och inkomster flyter mellan olika geografiska områden. Men då skall man berätta för läsaren vad som är den korrekta orsaken. Det vilseledande i sammanhanget inträder då man ger sken av att allt med regionala effekter är regionalpolitik. Och det gör man flitigt och utan reservationer i både ESO:s och Finansdepartementets rapport. Titeln på ESO:s skrift är "Regionalpolitiken – en rapport om tro och vetande" och redan i förordet skriver ESO:s ordförande att "regionalpolitiken varit fördelningspolitiskt framgångsrik" (s 3). Upprepade gånger förklarar sedan Norberg att "regionalpolitiken har fördelat välfärd men inte tillväxt" (s 17). I pressmeddelandet skriver man med fet stil att "Regionalpolitiken är framgångsrik när det gäller att fördela inkomster men inte tillväxt. Detta är den viktigaste slutsatsen i rapporten."

Allt detta grundas (i princip) på den figur från Finansdepartementets studie som återgetts (och omtalats) ovan. Genom hela rapporten, från titel, pressmeddelande och fram till slutord, ger man läsaren intrycket av att man analyserar och talar om *regionalpolitiken*, dvs den politik som uttalat är inriktad på att stödja utvecklingen i vissa regioner, med författarens definition den "lilla" politiken. Men i själva verket talar man om något annat, nämligen de regionala effekterna av det allmänna skatte- och välfärdssystemet.

Barnbidrag, pensioner och arbetslöshetsunderstöd utbetalas oberoende av var individen bor och har alltså ingen som helst regionalpolitisk motivering. Men i rapporten ges intryck av att det är "regioner" och inte individer som beskattas och/eller belönas. I Finansdepartementets rapport på sidan 143 skriver man t ex att "*Sociala transfereringar och skatter omfördelar pengar från dem som bor i regioner med jobb och höga löner ...*". Här

ger man intrycket att det avgörande i sammanhanget är att omfördelningen berör "*dem som bor i regioner med jobb och höga löner*". Men detta är i bästa fall en halvsanning. Skattesystemet omfördelar från rika individer i allmänhet, och det spelar då ingen roll om de bor i Arjeplog eller på Lidingö.

Både i rapporten och i den efterföljande mediareporteringen gjordes stor sak av att omfördelningarna försvagade incitamenten för tillväxt. Men detta som, om det var sant, är ett nationellt och generellt problem som beror på det allmänna skattesystemet, framställs genomgående som något som beror på regionalpolitiken. Man skriver att omfördelningen försvagat "*drivkrafterna till regional ekonomisk tillväxt*" (s 3, 159, 160). Men det finns i rapporten inga belägg för att omfördelningsmekanismerna i skatte- och transfereringssystemen försvagar några drivkrafter alls.<sup>10</sup> Men dessutom – och det är det viktiga – så är detta i så fall ett nationellt problem. Om skatte- och transfereringssystemen försvagar drivkrafterna för tillväxt så gör de det i hela landet, inte bara i några regioner.

Det är naturligtvis omöjligt att avgöra om och i så fall i vilken grad, som regionalpolitiken försvagat tillväxten i landet. Det är emellertid svårt att tro att tillväxten skulle ha ökat märkbart även om all regionalpolitik istället satsats i något av landets större tillväxtområden. Den egentliga regionalpolitiken är av blygsam omfattning, ca 3-4 miljarder kronor årligen, och till det skall läggas att teorin om storstäderna som regionala motorer inte är invändningsfri. Den helt dominerande delen av ny teknik importeras till landet oberoende den regionala strukturen. Storstaden är en naturlig importhamn för ny teknik på grund av marknadens storlek, men det finns inga belägg för att ny

<sup>10</sup> Det är möjligt att det är så, men då bör man ange vilka källor man stödjer sig på.

teknik skapas snabbare (eller bättre) där än i andra områden när vi kontrollerar för befolkningens yrke och utbildning<sup>11</sup>. Telefonen, teven och datorn kom alla visserligen först till Stockholm, men de skulle nog kommit både till Kiruna och till Fårö så småningom även om huvudstaden inte funnits. Och även om det går lätt att finna misslyckade regionala satsningar så finns faktiskt också exempel på investeringar i Den Nya Ekonomin som inte heller varit helt lyckosamma. Det är inte alls osannolikt (och för dessa raders författare t o m troligt) att regionalpolitiken, i den omfattning den nu bedrivs, saknar betydelse för både tillväxt och tillväxtens drivkrafter.

### Referenser

- Eriksson, I & Pettersson, T, [1999], "Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard?", bilaga i *Regionalpolitiken – en rapport om tro och vetande*.
- ESO, [1999], *Regionalpolitiken – en rapport om tro och vetande*, Ds 1999:50.
- Norberg, H, [1999a], "Regionalpolitiken bortkastade pengar", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 30 september 1999.
- Norberg, H, [1999b], "Rosengrens miljarder hjälper inte", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 10 oktober, 1999.
- PRESSTOPP, [1999], Pressmeddelande från ESO om Ds 1999:50.
- SOU 1990:74, *Geografin i den ekonomiska politiken*.
- Wibe, S, [1995], "Struktur och produktivitetsutveckling inom svensk industri 1970/90" ERU (Expertgruppen för Regional Utredningsverksamhet), Rapport nr 93.

---

<sup>11</sup> Se Wibe [1995].